

002

ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE

SESSÕES TEMÁTICAS



ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS DA REGIÃO SUL DO BRASIL

MATHIAS SCHWERTNER HOLZ (UFRGS)
NÍCOLAS ALCÂNTARA ROCHA (UFRGS)

RESUMO: Este trabalho foi embasado em uma análise das três agências reguladoras estaduais da região sul do país (AGERGS, ARESC e AGEPAR), visando avaliar como suas diferenças institucionais, estruturais e organizacionais afetam suas atividades, de modo a observar a pertinência destas características perante o funcionamento destes órgãos. Para alcançar este objetivo foi realizada uma pesquisa extensa acerca da atuação destas agências junto ao mercado e sua capacidade de possibilitar a participação popular na tomada de decisões, além da qualidade dos dados disponíveis pertinentes à regulação dos serviços, em atendimento à Lei de Acesso à Informação. Por fim, foram analisadas as relações entre os modelos de agências, bem como as formas como sua autonomia pode afetar sua capacidade regulatória.

PALAVRAS-CHAVE: Agências Reguladoras; Lei de Acesso à Informação; Participação Social; Websites.

INTRODUÇÃO

A concepção de órgãos reguladores no Brasil começou na década de 90, com a Reforma do Estado ocorrida neste período. A reforma do Estado tratou-se, de modo geral, da redução do seu tamanho e redefinição do seu papel. Para tal, é preciso distinguir as áreas de atuação do Estado e, dentro delas, as atividades principais e auxiliares. Bresser Pereira (1997, p. 22) separou as áreas de atuação estatal em 3 categorias: Atividades exclusivas do Estado, quando as atividades principais são exercidas pelo Estado; Serviços sociais e científicos do Estado, onde as atividades principais podem ser exercidas por organizações públicas não estatais, assim como as atividades auxiliares, que também podem ser terceirizadas; e produção de bens e serviços para o mercado, quando as atividades principais podem ser exercidas por organizações públicas não estatais, assim como as atividades auxiliares, que também podem ser terceirizadas.

Com o fim do regime militar, a primeira grande reforma administrativa do período democrático foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (instituído durante o governo FHC e proposto por Bresser Pereira). Seu propósito declarado era alterar as bases do Estado brasileiro, visando melhorar seu desempenho e democratizá-lo. As principais ações previstas no plano de accountability eram a participação de usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; a adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo, de modo a possibilitar seu acompanhamento e avaliação (PÓ & ABRÚCIO, 2006, p. 682). Neste contexto houve a criação de agências regulatórias para controle e avaliação dos serviços essenciais à população, prestados pelo setor privado.

A concepção do modelo de regulação desse período pode ser dividida em três gerações. Na primeira, implantada entre 1996 e 1997, estão as agências reguladoras relacionadas com a privatização e a quebra do monopólio do Estado naqueles setores. O formato institucional (com diretores escolhidos pelo presidente, aprovados pelo Senado e com mandatos fixos) era elemento fundamental para a credibilidade dos investidores em uma estabilidade de regras. Esta geração abrange a Agência Nacional de Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) (PÓ & ABRÚCIO, 2006, p. 683 *apud* Santana, 2002; Martins, 2002). Já a segunda geração, estabelecida entre 1999 e 2000, está relacionada à busca de melhor eficiência e modernização do aparelho de Estado. Abrangendo áreas mais competitivas, onde se buscava proteger os interesses da população em relação a determinados setores de mercado já existentes, esta leva envolve a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A terceira geração surgiu nos anos de 2001 e 2002, tendo uma grande mistura de finalidades e áreas de atuação. Nesta geração, de acordo com Pó e Abrúcio (2006, p. 683) apenas a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (Antaq) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) podem ser consideradas reguladoras, pelo tipo de atividades desenvolvidas. Já agências como a Agência Nacional de Cinemas (Ancine) e a Agência Nacional de Águas (ANA), perdem o referencial de regulação de mercados.

Tendo em vista a abrangência dos tipos de serviços regulados e a quantidade elevada de empresas privadas concessionárias de serviços essenciais, além da dimensão geográfica do Brasil e as individualidades de cada estado, logo tornou-se necessária a descentralização dos serviços regulatórios. Para tal, foram criadas as agências reguladoras estaduais, responsáveis pela regulação de empresas prestadoras de serviços específicos em cada estado, sendo vinculadas a diferentes órgãos governamentais.

O presente artigo trata-se de uma análise dos sítios eletrônicos e estruturas funcionais e constitucionais das agências reguladoras estaduais da região sul do país, além da utilização que as mesmas fazem da ferramenta de participação popular denominada Audiência Pública. Buscou-se verificar o atendimento dos websites às condições mínimas impostas pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito da disponibilidade de informações essenciais à população. Também foram coletados dados referente ao número de audiências públicas realizadas pelo órgão no período de 2015 a 2018, bem como a influência que diversas características específicas de cada uma delas sobre sua atividade. A hipótese apresentada é de que os índices de atendimento aos parâmetros da LAI, a quantidade de audiências públicas realizadas e outras características como a data de criação e a estrutura organizacional das agências influenciam na ação regulatória desenvolvida pelas mesmas.

As agências estaduais, diferentemente das federais, são multisetoriais, característica que pode resultar em maior participação da população, além de trazer maior proximidade da agência reguladora com os operadores privados dos serviços prestados. Também há benefícios no que diz respeito à redução da utilização de recursos e do risco de influência da entidade regulada sobre o ente regulador (PECI; CAVALCANTI; 2000, p. 102 *apud* Fachin, 1998). Ainda, é válido apontar que as agências reguladoras estaduais diferem entre si no que se refere às suas respectivas áreas de atuação, estrutura funcional, objetivos, grau de autonomia e mecanismos de controle. Estas agências também possuem certa fragilidade institucional, já que foram criadas após a privatização de empresas ou serviços públicos, e não possuem autonomia em relação aos governos dos Estados (MELO, 2002), sendo vinculadas a Secretarias compatíveis com sua área de regulação e, em alguns casos, diretamente ao chefe do executivo estadual.

Deve-se levar em conta que o local onde uma instituição exerce suas atividades tem grande influência sobre sua estrutura e operação, seja pelas orientações ideológicas do governo local ou pela cultura da região. No caso brasileiro, a cultura reguladora ainda é muito frágil, o que dificulta uma maior pressão social sobre a atividade de regulação. Algumas particularidades do contexto brasileiro são o baixo grau de organização da sociedade civil, a baixa expectativa da população em relação à atuação do governo, baixos níveis de participação popular e a fragilidade das instituições (PECI; CAVALCANTI; 2000, p. 106).

Tendo em vista o teor social do objetivo dos entes reguladores, que consiste em fiscalizar serviços essenciais prestados à sociedade, a fim de garantir a qualidade dos mesmos, é primordial que estas instituições forneçam fácil acesso à quaisquer informações pertinentes aos serviços regulados, além de fazer uso pró ativo de ferramentas de participação social, como audiências públicas, de modo a possibilitar maior participação cidadã e controle social. Sendo assim, este trabalho busca analisar o desenvolvimento das atividades regulatórias exercidas pelas agências, através de informações referentes às características estruturais e constitucionais das mesmas, bem como índices de atendimento aos parâmetros impostos pela Lei de Acesso a Informação e a quantidade de audiências públicas realizadas pelos órgãos no período de 2015 a 2018. A intenção do estudo é verificar se as atividades desenvolvidas pelos órgãos têm relação com a disposição organizacional dos mesmos, a constituição dos respectivos conselhos superiores, a disponibilização de fácil acesso à informação de qualidade e o uso de ferramentas de participação popular direta.

METODOLOGIA

Buscando alcançar o objetivo proposto, realizou-se um estudo descritivo a partir de pesquisa bibliográfica, visando fornecer o contexto histórico da criação das agências reguladoras, bem como suas atribuições. A seguir, foi realizada pesquisa documental nos sítios eletrônicos dos órgãos, buscando identificar quais parâmetros da Lei de Acesso à Informação são atendidos por cada instituição. Além disso, o dado referente à quantidade de audiências públicas realizadas no período de 2015 a 2018 não se encontrava disponível em diversos casos, de forma que foi necessário o contato através de correio eletrônico e telefone das respectivas ouvidorias dos órgãos.

A população alvo da pesquisa foram as agências reguladoras dos Estados da região Sul do Brasil. Entretanto, visando realizar comparações a nível nacional, de modo a relacionar características da região sul em relação a outras regiões, a variável sobre atendimento ao § 1º da Lei de Acesso à Informação, bem como a referente à quantidade de audiências realizadas no período de 2015 a 2018, foram coletadas para as agências de todas unidades federativas brasileiras, incluindo o distrito federal. As demais variáveis e informações foram coletadas apenas para os órgãos regulatórios dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, reduzindo a abrangência focal do estudo para possibilitar uma análise detalhada destes.

Os estados do Acre, Amapá e Roraima, tiveram de ser excluídos. O estado do Amapá não possui endereço eletrônico para o órgão estadual responsável pela regulação dos serviços (ARSAP), enquanto o estado do Acre passou por troca de governo em janeiro de 2019 e, desde então, encontra-se em manutenção o website do seu respectivo órgão regulador (AGEAC). O estado de Roraima foi excluído por ser o único estado brasileiro que atualmente não conta com uma agência reguladora. Isso porque, apesar de a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado de Roraima - ARES/RR, ter sido criada pela Lei nº 944, de 30 de dezembro de 2013, a mesma foi extinta em menos de 2 anos após sua criação, pela Lei nº 1.012, de 10 de setembro de 2015, tendo suas atribuições sido absorvidas pela Casa Civil. Já os estados do Maranhão e do Amazonas, não foram excluídos da pesquisa pois possuem sítio eletrônico, de forma que foi possível avaliar a variável referente ao atendimento aos parâmetros impostos pelo § 1º da LAI, entretanto, não estão inclusos na comparação entre esta variável e a quantidade de audiências públicas realizadas, tendo em vista que esta última informação não consta em seus endereços eletrônicos e não foram fornecidos mediante contato através da ouvidoria.

AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS

Antes de partir para uma análise do modelo das agências estaduais no Brasil, deve-se levar em conta que o local onde uma instituição exerce suas atividades tem grande influência sobre sua estrutura e operação. No caso brasileiro, a cultura reguladora ainda é muito frágil, o que dificulta uma

maior pressão social sobre a atividade de regulação. Algumas particularidades do contexto brasileiro são o baixo grau de organização da sociedade civil, a baixa expectativa da população em relação à atuação do governo, baixos níveis de participação popular e a fragilidade das instituições (PECI; CAVALCANTI; 2000, p. 106). O atual modelo de agências se espalhou para outros níveis da federação e atualmente existem vinte e nove agências estaduais em funcionamento no país. As agências estaduais, diferentemente das federais, são multisetoriais, característica que pode resultar em maior participação da população, além de trazer maior proximidade da agência reguladora com os operadores privados dos serviços prestados. Também há benefícios no que diz respeito à redução da utilização de recursos e do risco de influência da entidade regulada sobre o ente regulador (PECI; CAVALCANTI; 2000, p. 102 *apud* Fachin, 1998). Ainda, é válido apontar que as agências reguladoras estaduais diferem entre si no que se refere às suas respectivas áreas de atuação, estrutura funcional, objetivos, grau de autonomia e mecanismos de controle. Estas agências também possuem certa fragilidade institucional, já que foram criadas após a privatização de empresas ou serviços públicos, e não possuem autonomia em relação aos governos dos Estados (MELO, 2002), sendo vinculadas a Secretarias compatíveis com sua área de regulação e, em alguns casos, diretamente ao chefe do executivo estadual.

Estas informações referentes às características funcionais, políticas e estruturais que resultam em diferenças básicas entre os entes reguladores, podem explicar porque os valores das variáveis entre as agências, às vezes da mesma região, têm discrepâncias tão chamativas. Somando-se a isso, é importante ressaltar também que o presente estudo é limitado no que tange às implicações do contexto político e econômico da localidade dos órgãos. A própria legislação que rege as agências tende a variar de estado para estado, de forma que a utilização de ferramentas de participação social é obrigatória para alguns órgãos, quando se tratar de assunto que afete diretamente a população. Ainda, o fato de uma agência ter realizado um alto número de audiências públicas no período pode estar relacionado com alterações nas estruturas ou tarifas de determinados serviços regulados no estado, alterações essas que não necessariamente ocorreram em outros estados, ainda que da mesma região.

No Quadro 1 são apresentadas as unidades federativas brasileiras, separadas por região, e seus respectivos órgãos reguladores, com exceção do estado de Roraima, que atualmente não conta com o funcionamento de uma agência reguladora.

Quadro 1 - Órgãos reguladores

Região	Estado	Agência
Sul	RS	AGERGS
	SC	ARESC
	PR	AGEPAR
Sudeste	SP	ARSESP
	ES	ARSP
	MG	ARSAE
	RJ	AGETRANSP
		AGENERSA
Centro Oeste	DF	ADASA
	GO	AGR
	MS	AGEPAN
	MT	AGERBA
Nordeste	BA	AGERBA
		AGERSA
	AL	ARSAL
	PE	ARPE
	PB	ARPB
	MA	ARSEMA
		MOB
	SE	AGRESE
	CE	ARCE
	PI	AGRESPI
	RN	ARSEP
Norte	RO	AGERO
	TO	ATR
	PA	ARCON
	AM	ARSAM
	AC	AGEAC
	AP	ARSAP

Fonte: dados da pesquisa.

Para a verificação da variável denominada “Número de Audiências”, os valores foram verificados, primeiramente, através dos sítios eletrônicos dos órgãos que fazem parte da população. Alguns dos endereços não continham as informações, de forma que foi solicitado o dado por meio de correio eletrônico, através das respectivas ouvidorias. Ainda assim, como informado anteriormente, não foi possível obter este dado junto às agências ARSAM, do estado do Amazonas e ARSEMA e MOB, ambas do estado do Maranhão. Sendo assim, estes dois estados não estarão presentes nas próximas análises apresentadas. A relação das unidades federativas por regiões e o número de audiências públicas realizadas pelas agências reguladoras respectivas de cada estado e do Distrito Federal segue no quadro 2.

Quadro 2 - Número de audiências públicas (2015-2018)

Região	Estado	Audiências 2015-2018
Sul	RS	32
	SC	7
	PR	1
Sudeste	SP	13
	ES	0
	MG	16
	RJ	0
Centro Oeste	DF	29
	GO	0
	MS	2
	MT	4
Nordeste	BA	9
	AL	0
	PE	0
	PB	0
	SE	0
	CE	13
	PI	0
	RN	0
Norte	RO	0
	TO	0
	AC	20
	PA	0

Fonte: dados da pesquisa.

Através desta informação é possível perceber que dentre as 27 unidades federativas brasileiras, apenas 23 delas contam com agências reguladoras que disponibilizaram o número de audiências públicas realizadas. Destas, 12 acusam a realização de nenhuma audiência pública no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018.

A agência que mais realizou audiências públicas no período foi a AGERGS, do Rio Grande do Sul. Em seguida vem o Distrito Federal, que realizou 29 audiências neste mesmo intervalo de tempo. Cabe ressaltar que no estado da Bahia há duas agências reguladoras em funcionamento, sendo que a quantidade de audiências públicas vinculada a este estado se deu através da soma das audiências realizadas pelos dois órgãos no período de 2015 a 2018, sendo que a AGERSA realizou 4 audiências e a AGERBA 5, totalizando o 9 apresentado na tabela 2.

Para definir a variável denominada "Nível Atendimento § 1º", foram consultados os sítios eletrônicos dos órgãos reguladores, visando verificar a utilização dos 6 itens considerados mínimos pelo § 1º do Art. 8º da Lei de Acesso à Informação apresentado abaixo:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I. registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III. registros das despesas;
- IV. informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V. dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- VI. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Em cada caso, para cada item atendido, computou-se o valor 1, enquanto para cada item não atendido, o valor zero. Dessa forma, a soma dos valores atingidos em cada um dos itens do § 1º do Art. 8º forma o valor da variável denominada "Nível Atendimento § 1º", podendo esta assumir um valor de 0 (Nenhum item atendido) a 6 (Todos itens atendidos). No quadro 3 constam os valores atingidos para esta variável por cada uma das unidades federativas:

Quadro 3 - Nível Atendimento § 1º

Região	Estado	Total
Sul	RS	4
	SC	4
	PR	5
Sudeste	SP	6
	ES	5
	MG	6
	RJ	5
Centro Oeste	DF	4
	GO	6
	MS	4
	MT	4
Nordeste	BA	4
	AL	5
	PE	5
	PB	2
	MA	3
	SE	6
	CE	5
	PI	4
	RN	4
Norte	RO	1
	TO	1
	PA	4
	AM	5

Fonte: dados da pesquisa.

Os estados da Bahia, do Maranhão e do Rio de Janeiro, contam com a presença de duas agências reguladoras cada, de modo que o resultado final auferido na tabela 1 representa a média da pontuação atingida pelos dois órgãos.

É importante apontar que a região norte, formada por 7 estados, tem apenas 4 deles fazendo parte desta pesquisa, tendo em vista a exclusão dos estados do Acre, Amapá e Roraima por falta de informações essenciais. Sendo assim, os valores atribuídos a esta região têm pouca validade no que tange as análises estatísticas.

4. OS CASOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DA REGIÃO SUL

Visando aprofundar os estudos no que tange às atividades desenvolvidas pelos órgãos reguladores dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, serão levados em consideração outros fatores, relativos às estruturas organizacionais de cada entidade, bem como seus vínculos governamentais, a estabilidade dos membros dos conselhos diretores e a gama de serviços regulados pelas mesmas. Também será incorporado como variável outro aspecto da Lei de Acesso à Informação, referente à disponibilização de conteúdo no sítio eletrônico da instituição. Este parâmetro da LAI refere-se ao § 3º do Artigo 8º, que estabelece, na forma de regulamento, requisitos mínimos de disponibilidade de informações, conforme segue:

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I. conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II. possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III. possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV. divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V. garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI. manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII. indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII. adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Para mensurar este dado, foi adotado procedimento de pontuação idêntico ao da variável “Nível de Atendimento § 1º”. Em cada caso, para cada item atendido, computou-se o valor 1, enquanto para cada item não atendido, o valor zero. Dessa forma, a soma dos valores atingidos em cada um dos itens do § 3º do Art. 8º forma o valor da variável denominada “Nível de Atendimento § 3º”, podendo esta assumir um valor de 0 (Nenhum item atendido) a 6 (Todos itens atendidos). No quadro 4 constam os valores atingidos para esta variável por cada uma das agências reguladoras da região sul do Brasil:

Quadro 4 – Nível Atendimento § 3º

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	Total
AGERGS	1	1	1	0	1	1	1	0	6
ARESC	1	0	1	0	1	1	1	0	5
AGEPAR	0	0	1	0	1	1	1	0	4

Fonte: dados da pesquisa.

Com o propósito de viabilizar um estudo abrangente sobre o atendimento aos preceitos da LAI, foram somadas as pontuações dos órgãos em relação aos dois parágrafos analisados do Artigo 8, de forma a compor a variável “Nível Atendimento LAI”, cujos valores atingidos pelas agências segue na quadro 5:

Quadro 5 – Nível Atendimento LAI

Agência	Nível Atendimento LAI
AGERGS	10
ARESC	9
AGEPAR	9

Fonte: dados da pesquisa.

O valor mínimo para tal variável é 0 e o valor máximo é 14. Sendo assim percebe-se que as agências da região sul atendem aos parâmetros da LAI em um padrão relativamente homogêneo entre si. Entretanto, cabe destacar que o item III do § 1, relativo à exposição das despesas da entidade, bem como os itens IV e VIII do § 3, relativos, respectivamente, à divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação, e a adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, não são atendidos por nenhuma das três agências analisadas. A informação acerca das despesas realizadas pelos órgãos é elementar para garantir a transparência da gestão para quaisquer cidadãos que desejem exercer sua cidadania através da busca relativa às dotações orçamentária dos entes públicos. A ausência de ferramentas que possibilitem o acesso às informações por parte de pessoas com deficiência é significativa, tendo em vista que não garante a essa parcela da sociedade o direito ao acesso à informação, além de não possibilitar a acessibilidade nos sistemas de comunicação, conforme ditado pelo Capítulo VII da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que trata em termos gerais da acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência.

Isso posto, é importante apontar que as entidades reguladoras da região sul do país buscam a proximidade com a população, para além dos seus websites, através da realização de audiências públicas. Cada uma das agências informa em seus regulamentos as circunstâncias de realização de audiências públicas junto à sociedade. O quadro 6 fornece o detalhamento das condições de realização de audiências públicas para cada um dos órgãos, de acordo com a legislação específica da instituição.

Quadro 6 – Condições para Realização de Audiência Pública

AGERGS:	§ 1º - Anualmente, após a publicação dos resultados da avaliação dos indicadores e da pesquisa de opinião, será realizada audiência pública, cujo teor e resultados serão publicados e remetidos à Assembléia Legislativa. (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)
ARESC:	§ 3º O processo decisório da ARESC que implicar a edição de ato administrativo, afetando direitos dos agentes econômicos regulados ou dos consumidores, será objeto de audiência ou consulta pública, conforme disposto em resolução.
AGEPAR:	III - realizar audiências públicas periódicas precedidas de ampla divulgação, com objetivo de imprimir publicidade à avaliação da atuação da AGÊNCIA e da qualidade dos serviços prestados pelas entidades reguladas; (Redação dada pela Lei Complementar 94 de 23/07/2002) Art. 26. O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos dos setores regulados ou dos usuários será precedido de audiência pública. (Redação dada pela Lei Complementar 202 de 27/12/2016)

Fonte: dados da pesquisa.

A AGERGS realizou 32 audiências públicas no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018, sendo o órgão que mais utilizou este tipo de ferramenta de participação social, não apenas na região sul, mas também no âmbito nacional. Apesar de constar em sua legislação necessidade apenas de que seja realizada audiência pública anualmente com um fim específico, foram realizadas 9 audiências pela AGERGS em 2018, 5 (cinco) em 2017, 11 (onze) em 2016 e 7 (sete) em 2015. Este número elevado deve-se ao fato de que o órgão utilizou as audiências públicas não apenas anualmente para verificação dos indicadores de resultados, mas também de forma sistemática nos casos em que houve alterações de tarifas dos serviços regulados e quaisquer alterações normativas relativas ao funcionamento do órgão ou dos serviços por ele regulados. Já no caso da ARESC, neste mesmo espaço de tempo, foram realizadas 7 audiências públicas, 6 (seis) em 2017 e 1 (uma) em 2016. Estas audiências foram a respeito de alterações na metodologia de revisão tarifária dos prestadores de serviços regulados. No caso da ARESC, bem como da AGEPAR, que será analisado a seguir, não houve realização de audiências sobre modificações de normas ou regulamentos internos da instituição. A AGEPAR realizou apenas 1 (uma) audiência pública durante o período analisado, que tratou de apresentação de Nota Técnica sobre a revisão tarifária periódica da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR.

Visando efetuar as devidas comparações entre os três órgãos selecionados para a presente pesquisa, torna-se necessária a exposição de algumas características básicas dos mesmos. A data de criação das agências é um fator relevante, visto que órgãos criados mais recentemente, ou que passaram por grandes mudanças estruturais durante sua existência, são mais propensos a revelar um frágil aparato institucional, enquanto órgãos criados há mais tempo e que mantiveram um arranjo estável, tendem a apresentar maior solidez no que tange sua infraestrutura, quadro de funcionários e conhecimento empírico dos jogos de interesse que envolvem a atividade de regulação. É pertinente também o dado referente à orientação política do poder executivo estadual no período de criação das agências, além de momentos de alterações constitucionais importantes para seu funcionamento. Esta informação é relevante tendo em vista que as atividades desenvolvidas pelas agências têm relação direta com os interesses diversos dos atores políticos e sociais envolvidos. Os órgãos reguladores são criados constitucionalmente, através de leis específicas para tal. A data de concebimento de cada agência, as respectivas leis que as criaram e os governadores dos estados à época são apresentados no quadro 7.

Quadro 7 – Contexto Criação Agências

Agência	Data Criação	Lei	Governador
AGERGS	1997	Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997	Antônio Britto, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)
ARESC	2015	Lei nº 16.673, de 11 e agosto de 2015	Raimundo Colombo, Partido Social Democrático (PSD)
AGEPAR	2002	Lei Complementar nº 94 de 23 de julho de 2002	Jaime Lerner, Partido da Frente Liberal (PFL)

Fonte: dados da pesquisa.

Cabe ressaltar que a ARESC foi criada em 2015 a partir da fusão de duas outras agências: a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (AGESC) e a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (AGESAN) que foram criadas em 2005 e 2010, respectivamente. Em ambos os casos, o governador de Santa Catarina era Luiz Henrique da Silveira, do PMDB. Ainda, também é importante apontar os diferentes vínculos que as entidades

possuem junto ao Estado, tendo em vista que este dado pode influenciar suas atividades. A AGERGS é vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do RS. A ARESC, por sua vez, tem sua vinculação através da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável. Por fim, a AGEPAR é vinculada diretamente ao governador do Estado do Paraná, e orçamentariamente à Casa Civil. Neste ponto cabe ressaltar que desde sua criação em 2002, o vínculo governamental da AGEPAR era efetuado através da Secretaria dos Transportes, entretanto, em 2015, sob a gestão estadual do governador Beto Richa (PSDB), este vínculo foi alterado para os moldes atuais.

SERVIÇOS REGULADOS:

A gama de serviços regulados pelas agências da região Sul é significativamente homogênea, com pequenas discrepâncias entre si. O serviço de Saneamento Básico é o único setor que os três órgãos têm em comum sob sua competência.

A AGERGS tem ainda, sob sua responsabilidade: a regulação dos serviços de energia elétrica; de transportes intermunicipais de passageiros e suas estações; de rodovias, portos, hidrovias e aeroportos; a distribuição de gás canalizado; e a inspeção de segurança veicular. Os serviços regulados pela ARESC abrangem os recursos hídricos e minerais, a exploração e distribuição de gás natural canalizado e a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Em relação à AGEPAR, é de sua competência a regulação dos serviços públicos delegados de infraestrutura, sendo estes: Rodovias; ferrovias; terminais de transportes rodoviários, ferroviários, aeroviários, marítimos, fluviais e lacustres; transporte intermunicipal de passageiros; exploração da faixa de domínio da malha viária; inspeção de segurança veicular; e distribuição e comercialização de gás canalizado.

ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS:

Os conselhos das agências têm composições diversas no que tange as características de seus membros, além de competências específicas em cada caso. Os conselheiros são selecionados de forma distinta em cada órgão, além de vigências de mandatos diferentes.

Na AGERGS, compete ao Conselho Superior a direção da agência, sendo este formado por 7 (sete) membros: 3 (três) membros indicados pelo governador do Estado; 1 (um) membro do quadro funcional da agência, a ser indicado pelo governador a partir de uma lista tríple, gerada por meio de eleição realizada entre os servidores da AGERGS; 2 (dois) representantes de consumidores, sendo um deles eleito em fórum específico, organizado por entidades de defesa dos direitos do consumidor e o outro indicado pelo governador do estado, com base em lista tríple constituída por cidadãos do RS mais votados em eleição organizada pelo Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Os conselheiros da AGERGS têm mandatos de 4 (quatro) anos, sendo obrigatória a aprovação de seu nome pela Assembléia Legislativa.

No caso de Santa Catarina, a ARESC possui em sua estrutura uma diretoria colegiada, constituída por: um Presidente, um Diretor de Relações Institucionais, um Diretor Técnico e um Diretor Administrativo e Financeiro. A esta Diretoria cabe o zelo pelo cumprimento dos programas da agência, além da expedição de atos de gestão administrativa e a execução das decisões tomadas pela diretoria de forma colegiada. Hierarquicamente abaixo desta diretoria, há a Procuradoria Jurídica do órgão. Os membros desta Procuradoria e da Diretoria Colegiada são nomeados em comissão, diretamente pelo governador do Estado e seus mandatos são não coincidentes, com vigência de 4 (quatro) anos, sendo possibilitada apenas uma recondução. O Conselho Consultivo da ARESC é responsável por discutir e apresentar propostas relacionadas às competências da agência, verificar o cumprimento de suas competências legais e opinar sobre os relatórios periódicos de atividades da ARESC, preparados pela Diretoria Colegiada. Este Conselho é formado por 9 (nove) membros: O Presidente da ARESC, que o presidirá; 1 (um) representante dos municípios que tenham seus serviços regulados pela ARESC; 1 (um) membro de entidades de defesa do consumidor; até 3 (três) representantes de utilizadores de serviços públicos; e até 3 (três) representantes de prestadores dos serviços públicos regulados. Os mandatos destes conselheiros têm vigência de 2 (dois) anos, sendo permitida uma recondução.

A AGEPAR possui no topo de sua estrutura um Conselho Diretor, órgão colegiado responsável pela implementação das diretrizes determinadas na legislação da agência, além de realizar competências executiva e de direção. Sua composição é formada por cinco Diretores: Diretor Presidente; Diretor de Relações Institucionais e de Ouvidoria; Diretor de Regulação Econômica e Financeira; Diretor Jurídico; Diretor de Fiscalização e Qualidade dos Serviços. Estes são indicados e nomeados pelo governador do Estado, após discussão pública e aprovação pela Assembléia Legislativa. Seus mandatos são de 3 (três) anos, sendo permitida uma recondução. O Conselho Consultivo é o órgão colegiado responsável pela representação e participação da sociedade na AGEPAR, sendo formado por 11 (onze) membros: Diretor-Presidente da AGEPAR; 3 (três) membros indicados pelo governador do Estado; 2 (dois) representantes das empresas reguladas pela AGEPAR; 3 (três) membros de entidades representantes dos usuários dos serviços regulados; 2 (dois) representantes de instituições de classe (preferencialmente CREA e OAB), sendo estes selecionados pelo governador do Estado, através de lista tríple encaminhada pelas entidades. Os membros do Conselho Consultivo exercerão suas funções de forma não remunerada e têm mandatos de 3 (três) anos, não sendo permitida a recondução para o período subsequente ao término do mandato.

4.3. CARACTERÍSTICAS DE SERVIÇOS REGULADOS:

Para fins de realizar comparações relativas à qualidade da regulação exercida pelas agências da região sul, é relevante a exposição de dados referentes às condições dos serviços essenciais nestes Estados. Nesta seção será abordado inicialmente apenas o setor de Saneamento Básico, buscando uma comparação igualitária, tendo em vista ser este o único serviço que consta nas competências regulatórias dos três órgãos analisados.

A fonte de informação oficial mais recente referente ao Saneamento Básico no âmbito brasileiro foi publicada em fevereiro de 2019 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, contendo diagnósticos da situação destes serviços no Brasil, no ano de 2017. A publicação resultou de um trabalho coordenado através do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Os referidos diagnósticos são divididos em três áreas, em diferentes edições: 23º Diagnóstico de Serviços de Água e Esgotos; 16º Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos; e 2º Diagnóstico de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas. Foram utilizados para o presente estudo apenas os dados referente ao Diagnóstico de Serviços de Água e Esgotos, com o intuito de realizar a análise das demais seções da referida publicação em trabalhos futuros.

O 23º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos coletou dados referentes ao abastecimento de água em 5.126 municípios, alcançando 98% da população urbana brasileira. Em 2017, no Brasil, 93% da população urbana era atendida por rede de abastecimento de água. A região sul é a que atinge índice mais elevado de atendimento para este serviço, alcançando 98,4% de sua população. A região Centro-Oeste atingiu 98,1% para o referido índice, seguida pela região Sudeste, com 95,9% e Nordeste, com 88,8% de sua população atendida por abastecimento de água. A região Norte afasta-se dos valores atingidos pelo resto do país, de forma que apenas 70,0% de sua população recebe adequado abastecimento de água da rede pública. Cabe ressaltar que, embora não seja um fator determinante, a área geográfica das regiões é um ponto importante a ser considerado ao se comparar os índices calculado para este tipo de serviço, tendo em vista que as distâncias percorridas e barreiras geográficas são elementos que afetam diretamente a logística de abastecimento de água. A região sul é a menor do país, totalizando 576.774 Km², quase três vezes menor que a região Centro Oeste, cuja área é de 1.612.000 Km² e mais de seis vezes menor do que a região norte, por exemplo, que abrange uma área de 3.870.000 Km². O Estado do Rio Grande do Sul tem um total de 497 municípios e a quantidade de municípios atendidos com abastecimento de água é de 455 representando 91,5% do total. O Estado do Paraná tem 399 municípios, sendo 391 deles atendidos pelo referido serviço, perfazendo 97,9% do total. Por fim, Santa Catarina tem 295 municípios, sendo 285 atendidos por abastecimento de água, o equivalente a 96,6%. Dos 1.191 municípios da região sul, 1.130 são atendidos adequadamente por este serviço.

O dado referente às Perdas de Água na Distribuição é outra informação pertinente, também demonstrada pelo estudo do SNIS, tendo em vista que revela a diferença entre o volume de água que é distribuído e o que é aferido de fato como consumo dos usuários do serviço. A redução deste índice aumenta a oferta de água para os usuários, podendo resultar em economia de recursos naturais, operacionais e financeiros, bem como de energia elétrica. Ligações irregulares, vazamentos e falhas de medição são condições que representam as possibilidades de perdas no sistema de distribuição de água, portanto foram os fatores utilizados para alcançar os índices percentuais referentes a este dado. A região que apresenta menor perda de água durante o processo de abastecimento é a Centro-Oeste, que alcançou um índice de 34,1%. Isso significa que, de cada 100 litros de água captados para distribuição, 34,1 litros são perdidos durante as etapas do processo, que consistem no transporte, armazenamento em reservatórios, tratamento e a distribuição de fato para os usuários. Para este dado, os índices alcançados pelas demais regiões foram 34,4% na região sudeste, 36,5% na região sul e 46,3% na região nordeste. Novamente a região norte apresenta o pior índice relativo, apresentando 55,1% de perda de água durante o processo de distribuição. Para a região sul, os índices apresentados por cada Estado são semelhantes, de forma que o Rio Grande do Sul é a unidade federativa da região que apresenta maior índice de perda na distribuição – 38,2%. O índice para Santa Catarina é de 36,6% e, no paraná, de 34,5%.

A tarifa média praticada pelos prestadores do serviço de abastecimento de água é outro dado relevante para análise, tendo em vista o teor das atividades desenvolvidas pelas agências em relação às deliberações a respeito das tarifas praticadas para os serviços regulados. Esta tarifa atingiu, em 2017, o valor de R\$ 4,14/m³ no Estado do Paraná e R\$ 4,17/m³ em Santa Catarina, enquanto no Estado do Rio Grande do Sul a tarifa média praticada atinge o valor de R\$ 6,05/m³, sendo 46% superior aos valores praticados pelos outros Estados da região.

Em relação às informações concertantes aos serviços de Esgotamento Sanitário, o supracitado Diagnóstico coletou informações de 3.865 municípios e alcançou 92% da população urbana do Brasil. A informação apurada é de que apenas 60,2% da população urbana brasileira é atendida com rede coletora de esgoto. Neste quesito, a região que logra maior cobertura de coleta de esgotos em área urbana é a Sudeste, de forma que o serviço alcança 83,2% de seus municípios. A seguir vêm as regiões Centro-Oeste, com 59,5% e Sul com 50,6% dos municípios atendidos. Este índice atinge 34,8 pontos percentuais na região Nordeste e meros 13,0% na região Norte. Novamente cabe levar em consideração a informação referente às respectivas áreas de cada região, apesar deste fator não justificar discrepâncias tão significativas entre as diferentes regiões. Na região Sul, o Estado do Paraná atinge o índice mais elevado para o atendimento urbano de esgoto – 79,9% dos municípios atendidos. O Rio Grande do Sul alcança o valor de 35,9% para o referido índice, enquanto Santa Catarina apresentou apenas 26,6% dos municípios atendidos adequadamente pelo serviço de esgotamento sanitário.

O dado referente ao tratamento do esgoto gerado é interessante para a questão, atingindo ainda níveis diminutos no país. Apenas 46% do esgoto gerado no Brasil é tratado. Na região Sul este índice atinge 44,9% contra 52,0% para a Região Centro-Oeste, 50,4% para o Sudeste, 34,7% no Nordeste e 22,6% no Norte, região esta que novamente atinge o pior índice dentre as macrorregiões brasileiras. Ainda de acordo com o estudo do SNIS, dos 1.191 municípios da região sul, apenas 383 são atendidos com esgotamento sanitário. O Estado do Paraná atinge o valor de 71,6% para este índice, contra 25,8% no Rio Grande do Sul e 28,0% em Santa Catarina. A tarifa média praticada pelos prestadores de serviço de Esgotamento Sanitário também foi apresentada pela pesquisa realizado pelo SNIS. O resultado obtido aponta que este valor alcança R\$ 3,57/m³ no Paraná, R\$ 3,68/m³ no Rio Grande do Sul e R\$ 4,54/m³ no estado de Santa Catarina.

DISCUSSÃO:

Em relação aos dados coletados, pôde-se verificar que a região cujas agências reguladoras realizaram maior número de audiências públicas foi a região sul, com um total de 40 audiências realizadas entre 2015 e 2018, sendo 32 delas chamadas pela AGERGS, do RS. As agências da região Centro Oeste realizaram 35 audiências públicas no período, embora dessas, apenas 6 não foram realizadas pela ADASA, do Distrito Federal, Unidade Federativa que tem características diferentes dos estados, a começar por sua dimensão geográfica. Sobre a região Norte, não é possível auferir informações concretas, tendo em vista a ausência de elementos relevantes para a correta avaliação dos dados. Entretanto, pode-se afirmar que a região tem baixa cultura regulatória, inclusive por parte do próprio aparelho estatal, já que um dos estados nem sequer conta com o funcionamento de uma agência reguladora, enquanto o estado do Acre sequer tem um sítio eletrônico funcional para a AGEAC.

Como se pôde verificar pelas informações expostas a respeito do serviço de Saneamento Básico prestado na região Sul do país, o Estado do Paraná atingiu os melhor índice no que tange o abastecimento de água e a menor tarifa praticada para este serviço, além de alcançar o menor índice de perdas na distribuição. A vantagem comparativa do Paraná com os demais Estados da região torna-se ainda mais elevada quando se trata dos serviços de esgotamento sanitário e tratamento do esgoto gerado. Nestes casos, este Estado alcança índices mais de duas vezes superiores aos apresentados pelos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, além de também apresentar menor tarifa média praticada para o serviço de esgotamento sanitário.

Tendo em vista que a AGEPAR foi a agência que realizou o menor número de Audiências Públicas no Período de 2015 a 2018, tendo realizado apenas 1 (uma), contra 7 (sete) da ARESC e 32 da AGERGS, pode-se afirmar que este dado não tem relação direta com a qualidade dos serviços regulados. O mesmo pode-se dizer da variável referente aos atendimentos dos preceitos estabelecidos pela LAI, visto que os três Estados alcançaram valores muito próximos para este dado.

Em relação às estruturas organizacionais e os moldes dos conselhos das agências, a AGEPAR é o órgão cujo Conselho Consultivo apresenta maior quantidade de membros, sendo constituído por 11 representantes, contra 9 da ARESC e 7 do Conselho Superior da AGERGS, que tem competências semelhantes aos Conselhos Consultivos dos demais Estados. Cabe apontar que tanto o Conselho da AGEPAR quanto da ARESC, contam com três de seus membros representantes dos usuários dos serviços, enquanto a AGERGS tem apenas dois membros desta área. Este dado é relevante, tendo em vista que representantes dos interesses da população são os únicos que tendem a agir em prol da sociedade em geral, não atuando apenas com fins políticos, como os agentes governamentais envolvidos, ou financeiros, como as empresas prestadoras do serviço, orientadas pela obtenção de lucro através de suas atividades. Também pode influir na tomada de decisões do órgão e, conseqüentemente, nas suas atividades regulatórias, o fato de que o Conselho da AGEPAR é o único que inclui em seu quadro representantes de instituições de classe técnica, como o CREA e a OAB. Isso se deve ao fato de que os serviços regulados apresentam complexidades diversas, cuja compreensão só consegue ser alcançada por meio de conhecimento técnico específico. Ainda, cabe ressaltar, que dos 7 membros do Conselho Superior da AGERGS, apenas um deles não é determinado em alguma instância pelo governador do Estado, de forma que a participação popular na tomada de decisões é subutilizada na prática, apesar do elevado número de Audiências Públicas realizadas. Enquanto isso, a representatividade dos interesses da população é mais efetiva nos conselhos da ARESC e AGEPAR, ainda que estas apresentem número inferior de audiências públicas realizadas entre 2015 a 2018 em relação à AGERGS.

Por fim, cabe apontar que a AGEPAR, criada em 2002, passou por poucas alterações em sua estrutura ou funcionamento durante o período em que desenvolveu suas atividades, sendo o único fato relevante a questão da alteração na vinculação junto ao Estado, ocorrida em 2015. Já a ARESC, foi criada efetivamente apenas em 2015, sendo o mais recente dos órgãos. Apesar de já existirem agências reguladoras no Estado desde 2005 — Sendo ainda assim o Estado cuja atividade reguladora descentralizada é a mais recente — o fato de ser gerado órgão novo, ainda que contando com os conhecimentos técnicos e infra estrutura dos órgãos fundidos para sua criação, acarreta em diversas adversidades no desenvolvimento de suas atividades.

Observando as lacunas deixadas por esta pesquisa, torna-se essencial estender os estudos sobre o tema, de forma a analisar os outros inúmeros fatores que podem afetar a permeabilidade social e a capacidade regulatória de uma agência, bem como a possibilidade de captura desta pelos interesses do capital privado envolvido nos serviços regulados. Os principais fatores que tendem a influenciar estes dados são a estrutura do órgão e sua vinculação com o governo, pois o fato de ser subordinado a Ministério, Secretaria ou diretamente com o governador do estado, influencia na tomada de decisão dos diretores. Além disso, também é interessante analisar a estabilidade da direção colegiada das agências e a autonomia das mesmas em relação ao Estado. Também podem-se realizar comparações entre as estruturas dos órgãos estaduais e federais, de modo a se verificar se há fatores que garantam o melhor funcionamento destes. Ainda, há possibilidade de estudo futuro, que pode ser relacionado diretamente a este, relacionando os dados coletados com o tamanho dos Estados, bem como sua densidade demográfica, os focos principais de seus mercados econômicos e, em última instância, até mesmo a relação do funcionamento das agências de acordo com a orientação política-ideológica dos chefes do executivo estadual em cada período. Merecem estudos futuros também as relações entre os dados apresentados neste trabalho e os diagnósticos do SNIS sobre o Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos e de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, de modo a possibilitar uma análise dos serviços de Saneamento Básico em sua integralidade. Além disso, devido ao teor regulatório dos órgãos, sobre serviços essenciais à população, é relevante a realização de pesquisas qualitativas junto a representantes de consumidores destes serviços, para verificar informações referentes a aderência da sociedade à tomada de decisão nas agências reguladoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise das informações coletadas é possível perceber que é provável que não haja relação direta entre o índice de atendimento aos ditames do § 1º do Art. 8º da Lei de Acesso à Informação e a quantidade de audiências públicas realizadas por parte das agências reguladoras estaduais. Entretanto, tendo em vista a multilateralidade das agências reguladoras estaduais e dada sua importância crucial para o fornecimento de serviços essenciais de qualidade à população, faz-se valioso o aprofundamento de pesquisas sobre o tema, no intuito de buscar com que estas entidades – e todos outros órgãos a serviço da sociedade – exerçam suas funções em prol do desenvolvimento social e econômico da região em que estão inseridos.

Não foi provado pelo presente estudo a existência de relação direta entre as características analisadas e a atividade regulatória desenvolvida pelo órgão, pois apenas os dados referentes aos aspectos dos serviços de Água e Esgotos não são suficientes para determinar a qualidade do funcionamento de órgãos responsáveis por um leque tão amplo de serviços. Entretanto, através dos dados expostos torna-se possível analisar de forma multilateral os diferentes traços das instituições, de modo a observar padrões de convergência entre os modos de funcionamento de cada órgão, bem como características deveras divergentes, que variam amplamente, desde no que se refere à quantidade de audiências públicas propostas até a formação e organização das estruturas de tomada de decisão.

Sendo assim pode-se dizer que, apesar de serem responsáveis, de modo geral, pelas mesmas atividades, as agências reguladoras estaduais têm diversas diferenças entre si, nos mais diversos âmbitos, de modo que torna-se crucial uma análise aprofundada da relação entre a qualidade da regulação prestada pelos órgãos regulatórios e as diferentes características que compartilham, ou não, entre si.

Cabe apontar que a modalidade de agências estaduais carece de autonomia, tendo em vista sua vinculação constitucional a órgãos da Administração Pública direta. Este vínculo pode vir a influenciar o processo de regulação, visto que a partir do momento em que haja uma troca de governo, de modo a modificar-se a ideologia e prioridades deste, as pressões sobre a orientação que o ente regulador deve seguir podem ser alteradas. Além disso, devido ao fato de que, diferentemente dos diretores das agências federais – que, apesar de serem selecionados pelo presidente e passarem por aprovação do Senado, têm mandato fixo – grande parte dos dirigentes das agências estaduais são selecionados pelo governador e não têm mandato estável, de modo que uma mudança no governo pode causar a substituição de dirigentes que já detêm certa experiência e conhecimento sobre os caminhos a seguir dentro do processo de regulação, por indivíduos com menor discernimento dos trâmites e mecanismos utilizados para esta atividade tão importante. A constância da estrutura organizacional do órgão regulador é um fator de grande relevância para o adequado exercício da atividade regulatória.

Ainda, é pertinente observar que a consolidação de um modelo regulatório eficiente leva em conta certo equilíbrio entre atores sociais, precisando da existência de uma sociedade civil articulada, com capacidade de se organizar para expor e demandar seus interesses, o que não é o caso do contexto brasileiro. Dessa forma, ao buscar alcançar maior eficiência nas atividades regulatórias no Brasil é necessário, mais que realizar alterações pontuais na estrutura organizacional das agências, procurar incutir uma mudança cultural da visão da população sobre seu próprio papel na sociedade contemporânea, de modo a utilizar de forma mais efetiva os mecanismos pelos quais os indivíduos podem demonstrar seus interesses e exercer sua cidadania.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FILARDI, Fernando; LEITE, André Luis da Silva; TORRES, Adriana Amadeu Garcia. Análise de resultados de indicadores de gestão e de regulação após a privatização: estudo de caso da Light Serviços de Eletricidade. *R. Adm.*, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 18-32, jan./fev./mar. de 2014.

BRAGA, Cíntia Freire Garcia Vieira; BRAGA, Lamartine Vieira. Desafios da energia no Brasil: panorama regulatório da produção e comercialização do biodiesel. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v.10, n. 3, p. 751-762, set. de 2012.

SECCHI, Leonardo. Ciclo de políticas públicas. In. *Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2010, p. 33-60.

ARROYO, Federico Hernández. La Independencia de las agencias reguladoras en México. *Gestion y Política Pública*, Cidade do México, v. 16, n. 1, p. 61-100, 1º semestre de 2007.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vitor. Agência Reguladoras no Brasil. Documento de Trabalho nº 65. Observatório Universitário. Rio de Janeiro, Janeiro, 2007 Disponível em . Acesso em 15 jan. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre , n. 16, p. 20- 45, Dec. 2006 . Available from . access on 17 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

PO, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 40, n. 4, p. 679- 698, ago. 2006 . Disponível em . acessos em 18 jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000400009>.

PRADO, Otávio. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 631-646, Jul./Ago. 2006.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 40, n. 4, p. 523-543, Aug. 2006 . Available from . Acessado em 16 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000400002>.

GELIS FILHO, Antonio. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 40, n. 4, p. 589-613, Aug. 2006 . Available from . Acessado em 16 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000400005>.

SANTANA, A. O processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. Brasília, 2002. Disponível em: www.gestaopublica.gov.br

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo , v. 16, n. 46, p. 56-68, June 2001. Available from . acessado em 16 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092001000200003>.

PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 5, 99- 118, Setembro/Outubro, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo , n. 45, p. 49-95, 1998 . Available from . Acessado em 16 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>.

SALLUM JR., Brasílio. *Labirintos. Dos Gerais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996. 199 páginas.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. ABAR, 2019. Disponível em: <<http://abar.org.br/>> . Acesso em: 02 de julho de 2019.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. SNIS, 2019. Disponível em: <www.snis.gov.br> . Acesso em: 04 de julho de 2019.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de nov. de 2011. Regula o acesso à informações, Brasília, DF, nov 2011.

BRASIL. Lei n. 10.098, de 19 de dez. de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência, Brasília, DF, dez 2000.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de nov. de 2011. Regula o acesso à informações, Brasília, DF, nov 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n° 10.931, de 09 de jan. de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, Porto Alegre, RS, jan 1997.

PARANÁ. Lei Complementar 94, de 23 de jul. De 2002. Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-Estrutura do Paraná, Curitiba, PR, jul 2002.

SANTA CATARINA. Lei n° 16.673, de 11 de ago. De 2015. Dispõe sobre a fusão da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (AGESC) com a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (AGESAN), cria a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC) e estabelece outras providências, Florianópolis, SC, ago 2015.

DA PRODUÇÃO DO ESTADO À APROPRIAÇÃO PELO MERCADO DO MAIOR CONJUNTO DE HABITAÇÃO SOCIAL DO RIO GRANDE DO NORTE

MARIANA FERNANDES FREITAS (UFRN)
 FLÁVIA DUARTE DE OLIVEIRA CRUZ (UFRN)
 TALIA CARDOSO DA SILVA (UFRN)

A política habitacional implementada pelo Banco Nacional de Habitação – BNH (1964-1985) tinha entre seus agentes promotores as Companhias de Habitação (Cohabs). As Cohabs, empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais (AZEVEDO, 1988) atendiam, inicialmente, a população com rendas de até três salários mínimos. Em meados de 1975, em resposta aos altos índices de inadimplência da população até então por ela atendida, amplia-se o teto para cinco salários mínimos. No Rio Grande do Norte, conforme Medeiros (2018), os números da produção habitacional da Cohab/RN demonstram uma alta concentração das ações do órgão em Natal e Mossoró, com 84% de toda a atuação nessas duas cidades (Figura 01). Essa concentração reflete o modelo das Estratégias de Integração Espacial, política implementada no estado entre 1976 e 1979, onde as regiões Litoral Oriental (com sede em Natal) e dos Vales Ocidentais (sediada em Mossoró) deveriam “constituir-se em entidades espaciais compensadoras e estruturantes do espaço estadual por sua dinâmica própria de desenvolvimento” (MEDEIROS, 2018, p. 5).

Figura 01 - Distribuição espacial e proporcional dos empreendimentos com mais de 100 unidades, construídos pela Cohab/RN, até 1991



Fonte: Medeiros, 2018.

Depreende-se desse cenário, que a política do BNH operou de maneira mais focada na ordem e no desenvolvimento econômico, privilegiando a atuação do órgão em municípios com população acima de 50 mil habitantes, em detrimento de um projeto de equidade social e espacial mais amplo. Dessa forma, as pequenas cidades foram “praticamente” excluídas desse processo, uma vez que a maior parte da produção se deu em municípios onde havia uma dinâmica urbana maior, reforçando a aliança entre habitação e progresso econômico. A prerrogativa que se estabelece é de dinamizar áreas que já apresentavam potencial econômico (MEDEIROS, 2018).

No interior do Rio Grande do Norte, apenas a cidade de Mossoró recebeu empreendimentos com mais de 1.000 unidades habitacionais, haja vista sua configuração como um espaço urbano que desde àquela época apresentava grande dinamismo econômico. Atualmente, a cidade, segunda mais importante do estado, possui uma centralidade urbano regional com uma área de influência com mais de um milhão de habitantes, composta por cerca de 75 municípios, especialmente do próprio estado, mas também do Ceará e da Paraíba. Sua localização entre duas regiões metropolitanas, Fortaleza (CE) e Natal (RN), atuou como fator fundamental para sua centralidade, desempenhando relevância na rede urbana nordestina (ELIAS, et al., 2010).

Apesar da existência de proposição de que as habitações fossem localizadas em áreas próximas da oferta de emprego – indústrias e desenvolvimento urbano – e com acesso às infraestruturas (MEDEIROS, 2018), historicamente, a estratégia de localização dos empreendimentos em áreas, a princípio, geograficamente periféricas, era recorrente na provisão de moradias direcionadas à população de menor poder aquisitivo durante a atuação do BNH. Marcada pelo predomínio do econômico sobre a qualidade dos projetos, sua produção ficou caracterizada, em sua grande maioria, pelo desprovimento de qualidade das habitações, que não levavam em conta a inserção urbana, produzindo assim, unidades habitacionais localizadas em áreas periféricas e isoladas (BONDUKI, 2014), impactando o acesso dos moradores às infraestruturas da cidade.

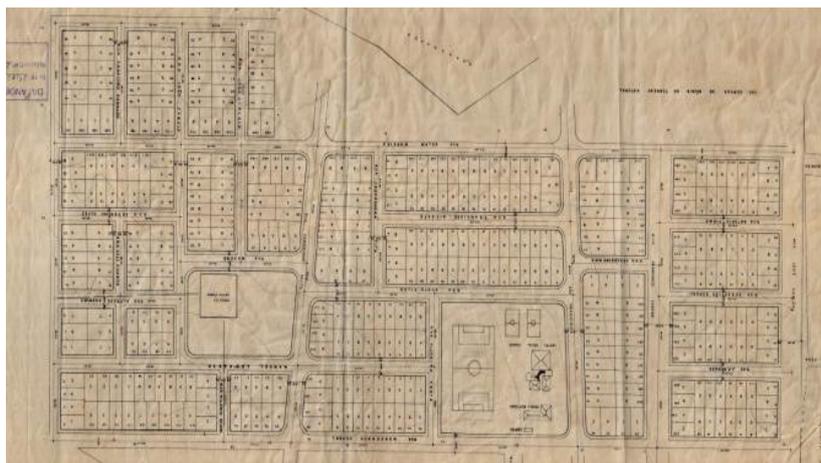
A aliança entre o setor público e a iniciativa privada, agentes transformadores do espaço, promovem metamorfoses urbanas, as quais culminam em profundos impactos socioeconômicos e espaciais (OLIVEIRA, 2011). Mesmo após 30 anos de extinção do BNH, os produtos oriundos da sua atuação continuam sendo uma escala analítica importante em virtude da sua representatividade, tanto para subsidiar discussões do impacto dos Conjuntos na configuração do espaço urbano, como na reprodução da economia urbana. No entanto, a valorização dos empreendimentos do BNH e o enobrecimento das áreas, resultante das modificações promovidas pelos investimentos públicos e privados – infraestrutura, equipamentos, serviços etc. –, tem sido pouco explorado pela literatura (MEDEIROS, 2017).

A ideologia da casa própria é um fator crucial na acumulação do capital nas cidades. Para o Estado, a habitação popular é um instrumento que possibilita o controle social e político, bem como cria condições para reprodução do capital (PERUZZO, 1984). Desse modo, além de se constituir como um bem possuidor de valor de uso – uma vez que atende às necessidades básicas dos indivíduos –, a habitação possui ainda um valor de troca, por se caracterizar como uma mercadoria (MERICATO, 1987; VALENÇA, 2003). A casa, enquanto estrutura física, pode ser utilizada, também, para diferentes usos. É a partir dessa característica que o mercado, ao se apropriar da habitação, acumula seu capital (PERUZZO, 1984) e transforma seu espaço construído de acordo com suas necessidades. Nesse sentido, este artigo objetiva descrever, a partir das transformações ocorridas no uso e ocupação do solo, a forma como o mercado tem se apropriado do Conjunto Abolição.

A abordagem metodológica adotada nesta pesquisa, foi segmentada em cinco etapas: a) realização de pesquisa documental; b) digitalização de documentos e inserção de dados nos Sistemas de Informações Geográficas (SIGs); c) pesquisa empírica em base local; d) construção de cartografias temáticas; e d) coleta de anúncios no site OLX para análise da dinâmica imobiliária do bairro em que o conjunto se insere. A pesquisa documental no Acervo do Datanorte, primeira etapa da pesquisa, permitiu o acesso aos dados de número de unidades, ano de construção e partidos urbanísticos dos Conjuntos. Para contextualizar a construção e os primeiros anos de ocupação do conjunto Abolição, a primeira etapa constou ainda de levantamento de dados históricos a partir de consulta no acervo digitalizado do Jornal Tribuna do Norte entre as décadas de 1970 e 1980.

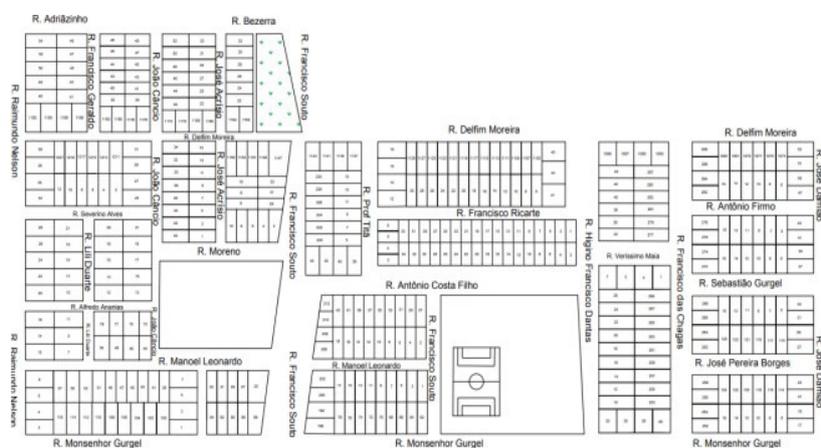
Entre os procedimentos adotados na segunda etapa, realizou-se digitalização e espacialização do partido urbanístico do conjunto Abolição (etapas I, II, III e IV), com a inserção desses partidos na plataforma do AutoCad, para posterior georreferenciamento no ArcGis. Para o mapeamento e sistematização das informações utilizou-se ainda ferramentas disponível em *softwares* como Google Earth Pro, Google Maps e Qgis (ver Figura 02 e 03).

Figura 02 - Partido Urbanístico do Abolição I digitalizado e vetorizado na plataforma AutoCad (abaixo)



Fonte: Cedido pela DATANORTE, em 2017.

Figura 03 - Partido Urbanístico do Abolição vetorizado na plataforma AutoCad



Fonte: elaboração das autoras, com base em Partido Urbanístico cedido pela DATANORTE, em 2017.

A terceira etapa consistiu-se em atividades para realização da pesquisa de campo do Conjunto Abolição, iniciando com atividades auxiliares ao planejamento – com marcação de pontos estratégicos e organização dos mapas para inserção do uso do solo –, para em seguida realizar o mapeamento de uso e ocupação do solo, identificando, com base em tipologias pré-definidas, o uso de cada imóvel do conjunto (projetado inicialmente como residência).

À quarta etapa, acrescentou-se atividades decorrentes do campo, como a construção de mapas de uso do solo, mapas temáticos, trabalho das imagens e sistematização das informações. Possibilitando assim, realizar comparações feitas por meio do Partido Urbanístico com a realidade atual e a análise do uso do solo, sendo possível observar as mudanças ocorridas na área estudada. O mapeamento objetiva responder às diversas questões acerca das dinâmicas sócio espaciais que ocorreram e vem ocorrendo naquela localidade desde o surgimento do conjunto habitacional. Deste modo, revela, além das mudanças de uso e da ocupação, a diversificação do espaço interno dos conjuntos, que passam a abrigar novas tipologias habitacionais, prestação de serviços, comércio e outros (MEDEIROS, 2017).

Na última etapa, foi coletado anúncios de classificados online, no site OLX, de venda ou aluguel de imóveis inseridos no bairro Abolição¹, não se restringindo apenas ao conjunto, uma vez que os anúncios frequentemente não apresentam a localização precisa do imóvel. Foram coletados 41 anúncios, onde foram destacados a operação (venda ou aluguel) e o valor respectivo, possibilitando compreender a dinâmica imobiliária do bairro.

¹Vale destacar que a gênese deste bairro é o conjunto Abolição.

O artigo está dividido em três tópicos: no primeiro, intitulado “O conjunto Abolição em Mossoró/RN” é apresentada uma caracterização da atuação da Cohab/RN em Mossoró, destacando o conjunto Abolição como um símbolo arrojado da ação do órgão no município. É apresentado ainda, as marcas da segregação no início da ocupação do conjunto e a sua relação com a dinâmica urbana do município à época. O segundo tópico “As transformações no Abolição: o Estado produz, o mercado apropria” aborda a importância dos conjuntos do BNH na estruturação e produção do espaço urbano de Mossoró bem como o processo de valorização pelo qual o conjunto, a princípio popular, está passando. A partir dos dados empíricos coletados na pesquisa, é evidenciado neste tópico a apropriação das habitações do conjunto pelo mercado, que denota as transformações no uso e ocupação das casas e consequente valorização imobiliária. Por fim, na conclusão constata-se que essas transformações, sobretudo do uso residencial para o uso comercial, apesar de não se tratar de uma oferta do grande mercado, é relevante para a reprodução da economia urbana e para a vivência do bairro. Sendo um mercado que se alimenta sobretudo dentro do que Milton Santos (1979) denominou de circuito inferior da economia urbana.

O CONJUNTO ABOLIÇÃO EM MOSSORÓ/RN

A cidade de Mossoró, localizada na Região Oeste do Rio Grande do Norte, é o maior município, do estado, com área de 2 099,36 km², e ocupa o segundo lugar em população, com 295 619 habitantes (IBGE, 2018). Foi a primeira cidade do RN a abolir a escravidão, tem destaque na produção nas atividades ligadas ao agronegócio, à exploração de petróleo e a salinicultura. Nesses termos é importante compreender como a política habitacional empreendida pela Companhia de Habitação do Rio Grande do Norte atuou em Mossoró.

A Cohab/RN, destacou-se pelo seu dinamismo e espírito inovador, era caracterizada como um exemplo promissor da política habitacional. O Presidente à época enfatizou a relevância e o destaque nacional da Companhia (MEDEIROS, 2018). Como produto de seu dinamismo e da concentração da produção da Cohab/RN em Mossoró, destaca-se o Conjunto habitacional Abolição, com 3.516 casas construídas em quatro etapas (de 1977 a 1983), que corresponde a 49% das unidades produzidas pelo órgão na cidade. Configura-se como o maior empreendimento da Cohab/RN², com capacidade de abrigar, inicialmente, uma população de 18.980 habitantes, dando nome ao bairro em que está localizado, conforme visualizado na Figura 04. O partido urbanístico do Abolição foi assinado pelos arquitetos Celma Albuquerque e Getúlio Madruga, membros da equipe técnica da Cohab/RN.

Figura 04 - Conjunto habitacional Abolição localizado no bairro Abolição, Mossoró-RN



Fonte: Elaboração própria, 2018.

² O Abolição é o segundo maior empreendimento do BNH no Rio Grande do Norte, sendo o Conjunto Cidade Satélite, INOCOOP o maior com 3.545 unidades.

A inauguração das etapas do Abolição, entregue dentro das comemorações alusivas à abolição da escravatura, ocorreu sempre com muita solenidade, sendo motivo de festa pela população da cidade. Contou com a presença de convidados e autoridades importantes, como do Governador Lavoisier Maia, do presidente Figueiredo e do Ministro do Interior³ Mário Andreazza. Na entrega de uma das etapas, o prefeito na época tornou o dia feriado municipal. O ministro Mário Andreazza, enfatizou a inauguração do Abolição como um símbolo arrojado de desenvolvimento social.

Com muito ufanismo, num certo exagero até, o ministro Mário Andreazza disse, quando da inauguração do conjunto habitacional Abolição III, em Mossoró, que a obra se constitui bem o símbolo e o exemplo de um dos mais arrojados programas já lançados neste país na área do desenvolvimento social (TRIBUNA DO NORTE, 25 de julho de 1980, p. 7).

Por outro lado, a celebração nos conjuntos inaugurados, em seus primeiros anos de ocupação, deu lugar às reclamações por parte dos novos moradores. O “mundo de problemas e obstáculos” acabaram por tornar o sonho da casa própria em pesadelo, anunciou a Tribuna do Norte, em 28 de setembro de 1980, p. 01. A falta de serviços básicos de saneamento – como abastecimento de água e esgotamento – foram frequentemente noticiados, e mesmo quando em funcionamento, os serviços em várias residências apresentavam problemas de diversas ordens, inclusive acidentes.

Além da provisão de habitação em massa à população de menor poder aquisitivo, a Cohab/RN, em Mossoró, teve ainda a função de agente transformador, ampliando o tecido urbano da cidade, bem como intervindo em seu planejamento urbano. A partir de 1970, em função do Programa Estadual Habitacional, a prefeitura passou a interferir mais diretamente na expansão urbana de Mossoró, definindo as áreas a serem desapropriadas, situadas a noroeste e a sudeste, nas quais os conjuntos habitacionais populares foram implantados (ELIAS, et al., 2010). Ao implantar os conjuntos populares em áreas de expansão urbana, a Cohab/RN intervém diretamente na configuração de um novo eixo de expansão da cidade (ELIAS, et al., 2010; OLIVEIRA, 2011).

Figura 05- Distribuição espacial dos conjuntos habitacionais Cohab/RN em Mossoró

Conjuntos: 1- Abolição I; 2- Abolição II; 3- Abolição III; 4- Abolição IV; 5- Santa Delmira; 6- Monsenhor Walfredo Gurgel; 7- Liberdade.



Fonte: Elaboração própria com apoio da malha digital IBGE, 2018.

³ O Ministério do Interior era responsável por conduzir as políticas relacionadas à habitação, desenvolvimento regional, assistência aos municípios, ocupação do território e saneamento básico.

O processo de centralidade urbano regional exercido por Mossoró, iniciou-se na década de 1870, quando, com a emancipação política neste período, Mossoró passou a ter acesso às políticas públicas que, em conjunto com as iniciativas privadas, configuraram esse espaço como ponto de atração populacional e econômica. As transformações que ocorreram na dinâmica econômica do município ao longo de sua evolução urbana, proporcionaram mudanças estruturais e funcionais na configuração do seu espaço intra-urbano (SILVA et al., 2016).

A cidade de Mossoró, como cidade nordestina de médio porte, assumiu a condição urbana desde meados do século XIX. Desde então, se sucederam diversas especializações econômicas que garantiram a sua condição de centro regional para onde convergem diversos contingentes populacionais das áreas circunvizinhas (PINHEIRO, 2006, p. 04).

As mutações ocorridas na estrutura econômica do município e em sua área de influência, culminando em profundos impactos socioeconômicos e espaciais no território mossoroense, evidenciam, a discussão teórica de Corrêa (1989) para quem a compreensão de que o espaço urbano, na forma como é produzido, reflete as mudanças históricas nos processos produtivos, complementando a discussão de Maricato (2001) acerca do processo de urbanização, de que não é possível dissociar o ambiente construído do modelo de industrialização e desenvolvimento da cidade.

O desenvolvimento econômico da cidade de Mossoró propiciou, portanto, o seu crescimento urbano e alterações na configuração espacial existente (COSTA, 2009). Todo esse crescimento urbano ocorreu sem uma política de desenvolvimento urbano eficaz, trazendo para a cidade um cenário de segregação socioespacial, estabelecendo-se intensas disparidades intra-urbanas, ampliando os espaços de pobreza (ELIAS, et al., 2010; OLIVEIRA, 2011).

É diante desse contexto que, na década de 1960 e 1970, quando se intensificam os movimentos migratórios da população rural para a cidade – em função também do período de maior estiagem –, o Estado, em sua esfera estadual, intervém na provisão de moradias de interesse social, por meio, inicialmente da Fundação de Habitação Popular – antecessora da Cohab/RN (MEDEIROS, 2018). Conforme publicado no Jornal Tribuna do Norte, em 25 de dezembro de 1967, ao prover habitação à população, o estado tinha como uma de suas finalidades frear o progressivo êxodo rural, que desequilibrava a economia dos pequenos municípios, conforme ilustrado na Figura 06.

Figura 06 - Objetivos da política habitacional do BNH no Rio Grande do Norte

<p>21 MESES CONSTRUINDO</p> <p>Com a preocupação regida para se deter o crescimento da aglomeração urbana e suburbana e seus efeitos retardadores, a política habitacional do Governo Walfredo Gurgel foi planejada com dúplice finalidade:</p> <p>a) O desenvolvimento de "cidades satélites", ao redor das grandes cidades, com a finalidade de interceptar o êxodo rural;</p>	<p>gerando escassez de mão-de-obra nas pequenas cidades, cuja principal atividade econômica está voltada para o setor primário, e, ao mesmo tempo, desemprego nas grandes cidades.</p> <p>Quanto ao primeiro aspecto, destacam-se os núcleos habitacionais da Cidade da Esperança, em Natal, de Moçoró (734 casas), de Caicó (732 casas) e de Macau (500 casas).</p>
<p>b) A programação habitacional para o interior do Estado, visando fixar a população e deter o cessoso fluxo migratório, que está</p>	<p>As "cidades satélites" não têm as características de simples cidades dormitórios, pois são dotadas de uma infra-estrutura e equipamento comunitário necessários à caracterização como bairro moderno. Ao</p>

Fonte: TRIBUNA DO NORTE, 25 de dez. de 1967, p. 06. Destaque das autoras.

O conjunto Abolição se associa ainda à outras dinâmicas espaciais, como à expansão industrial pretendida pelo município. Por meio da institucionalização do zoneamento de uso e ocupação do solo pelo primeiro Plano Diretor de Mossoró (1975), tem-se a implantação da Zona Industrial no sentido noroeste da cidade (OLIVEIRA, 2011). A partir da inauguração, em 1975, da segunda unidade da empresa Guarapes na Zona Industrial estabelecida, o fluxo populacional para o bairro Abolição foi impulsionado, devido sobretudo à sua localização estratégica de proximidade com a fábrica. A Cohab/RN viu nesta uma oportunidade para construir o terceiro núcleo de habitação do Abolição, em 1980 (TRIBUNA DO NORTE, 15 de março de 1979, p. 16).

Conforme observado por Rocha (2005), ao converter espaços rurais em espaço da periferia urbana de Mossoró, os conjuntos do BNH, construídos na década de 1960 até 1980, sinalizaram para novas frentes de expansão da cidade.

Em Mossoró, muitos dos conjuntos construídos em meados dos anos 1960 até a década de 1980, a princípio, estavam sendo erguidos em áreas ditas rurais, de modo que, a partir da construção do conjunto, originou-se o bairro ou então consolidou-se e/ou ampliou um novo bairro. Pois, [...] entra em execução algumas dessas políticas urbanas, principalmente a de maior impacto sobre a expansão da cidade que foi a construção dos conjuntos habitacionais determinados pelo SFH (ROCHA, 2005, p. 186).

A implantação do conjunto Abolição originou e estimulou a ocupação do bairro, que leva o mesmo nome do conjunto. Configurou-se o bairro como área de expansão para a construção de conjuntos habitacionais destinados às classes populares (OLIVEIRA, 2011). A população a qual o conjunto foi projetado para abrigar, 18.980 habitantes, corresponde a 76,7% da população da área em que foi delimitado o bairro, que em 2010 era de 24.741 habitantes. Ao considerar as unidades habitacionais do conjunto, correspondem a 45,6% dos domicílios particulares do bairro (IBGE, 2010). Atualmente, o bairro configura-se como o mais populoso da cidade.

AS TRANSFORMAÇÕES NO ABOLIÇÃO: O ESTADO PRODUZ, O MERCADO APROPRIA

Com a demanda dos conjuntos habitacionais, o BNH expressou relevante participação na estruturação urbana da cidade, com a provisão de pavimentação, drenagem, saneamento e outros. Somado a isso, os investimentos públicos, com o provimento dos equipamentos coletivos previstos nos partidos urbanísticos dos empreendimentos, e/ou os investimentos privados, inserem a área e os conjuntos residenciais no eixo de valorização da cidade.

A Região Administrativa Oeste da cidade, onde localiza-se o conjunto, está inserida no eixo de expansão de desenvolvimento econômico e urbano, sendo a área que mais recebe investimento na cidade e a que mais cresce. Destaca-se a presença de empreendimentos de grande porte, que concentram um número expressivo de atividades e pessoas nas suas imediações. A exemplo de tais empreendimentos, têm-se o Partage Shopping Mossoró (o centro comercial varejista de maior porte, na cidade) e instituições de ensino, como a Universidade Potiguar (a instituição de ensino superior privado com maior destaque no RN),. Evidencia-se ainda, o Thermas Hotel & Resort, um renomado e reconhecido resort de águas termais, localizado nos limites do Abolição III, há, apenas, 1 km do conjunto.

Tal processo de transformações urbanas e consequente valorização dos conjuntos habitacionais, ocorre, concomitante aos processos de valorização imobiliária e mudança de uso e ocupação do solo. O conjunto Abolição, inicialmente, composto de residências simples de um pavimento, apresentou nítidas e significativas mudanças de uso, consistindo em tipologias que divergem dos originais, como apartamentos, quitinetes e áreas comerciais (Figura 07). Não estando associadas apenas à dinâmica de valorização, as transformações são também decorrentes das estratégias de aproveitamento e melhorias das unidades residenciais por parte dos seus moradores. Resultam ainda, em resposta a uma demanda por serviços e comércios – escassos nos primeiros anos de ocupação dos conjuntos.

Figura 07 - Mudança de uso - Uso misto simples (esquerda) e misto duplex (direita)



Fonte: Acervo próprio, 2018.

O uso residencial simples, ainda, é o predominante em todas as etapas: no Abolição III 84%, Abolição II 83,3%, Abolição I 80,8% e no Abolição IV 72,5%. Outros usos são verificados, como: o comercial, serviços, misto (residência e comércio), e a presença de quitinetes e de edifícios residenciais. O Abolição IV que, apesar de ser a etapa mais jovem, foi o que apresentou menor predominância da tipologia. "residencial simples", apresentando, ainda, novos usos e ocupação, sobretudo na conversão das unidades habitacionais para o uso misto simples, configurando a etapa que mais apresenta essa tipologia (13,96%) – ver tabela 01.

Tabela 01 - Uso e ocupação do solo no conjunto Abolição

Uso	% Abolição I	% Abolição II	% Abolição III	% Abolição IV
Residencial simples	80,87	83,36	84,05	72,57
Residencial duplex	7,74	5,99	4,38	2,22
Quitinete horizontal	0,68	1,16	0,93	5,83
Quitinete vertical	0,46	0,67	0,37	0,69
Edifício residencial	0,23	0,17	0	0,21
Comercial	3,19	2,50	1,49	1,74
Misto simples	3,87	3,66	4,94	13,96
Misto duplex	1,59	1,16	1,40	1,46
Serviço público	0	0,17	0,09	0
Serviço privado	0,91	0,17	0,19	0,49
Igreja	0	0	0,28	0,42
Sem uso	0,46	0,67	1,68	0,21
Outros	0	0,33	0,19	0,21

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa de campo, em junho de 2018.

Quanto à alteração para o uso comercial, o Abolição I demonstrou possuir maior representatividade nesta tipologia, 3,19%, mesmo sendo a menor, em área, dentre as etapas do conjunto. Apresentou ainda, a maior proporção de uso residencial duplex (7,74%) e misto duplex (1,59%), evidenciando a verticalização do conjunto, como pode ser observado na Figura 08.

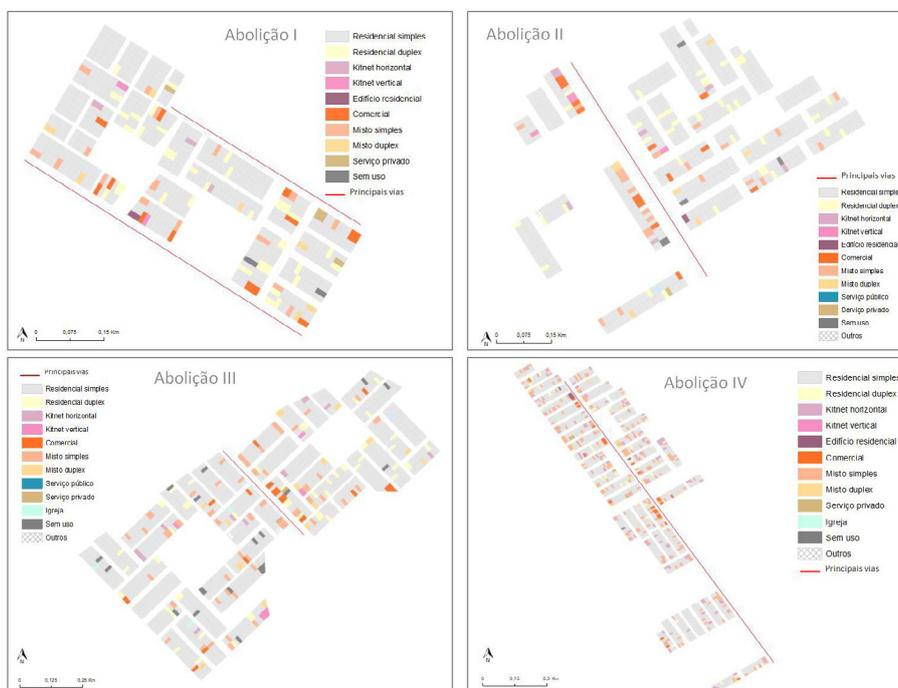
Figura 08 - Mudança de uso na Rua Monsenhor Gurgel, com uso edifício residencial (esquerda), comercial (centro) e quitinete vertical (direita).



Fonte: Acervo próprio, 2018.

As particularidades que cada lote possui condicionam as mudanças que podem ocorrer. Fatores como a localização em uma esquina, possibilita maior exploração do lote e rentabilidades diferenciais, principalmente para o uso comercial, misto e quitinetes – horizontais ou verticais. Somado a isso, a grande maioria das residências localizadas em vias de acesso de grandes fluxos, como avenidas, passam por alterações em sua tipologia, sobretudo para fins comerciais. Há menor predominância de unidades habitacionais com uso residencial simples nessas vias, revelando a pressão imobiliária que tais áreas sofrem, essencialmente em função da localização, podendo visualizar este processo na Figura 09.

Figura 09 - Mapeamento de uso e ocupação do solo nos conjuntos do Abolição



Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa de campo, em junho de 2018

Além das transformações, esse processo de valorização e apropriação do mercado se reflete na dinâmica imobiliária do bairro. Em pesquisa nos classificados do site OLX (41 anúncios coletados no total), observou-se, dentre os anúncios que identificavam a etapa do conjunto, que o Abolição III foi o que apresentou a maior quantidade de anúncios (48,78%), tanto de aluguel (45,45%) como de venda (51,52%).

Tabela 2 - Quantidade de anúncios de aluguel e venda encontrados na OLX

Etapa	Anúncios de Aluguel	% Aluguel	Anúncios de Venda	% Venda
Abolição (bairro)	1	9,09%	2	6,06%
Abolição 1	2	18,18%	9	27,27%
Abolição 2	3	27,27%	3	9,09%
Abolição 3	5	45,45%	17	51,52%
Abolição 4	0	0,00%	2	6,06%
Total geral	11	100,00%	33	100,00%

Fonte: Elaboração própria com dados coletados no site OLX, 2019.

Nos anúncios verifica-se casas com o padrão construtivo elevado, aparentemente recém reformadas e/ou com manutenção atualizada, com características que se distanciam do padrão de casas populares, sendo recorrente, por exemplo, a presença de piscina (Ver Figura 10).

Figura 10 - Casas de anúncios de classificados online - OLX



Fonte: Elaborado própria, com base em levantamento no site OLX (2019)

Dos anúncios do conjunto Abolição II, 27,2% são referentes a aluguel, apresentando o maior valor desta operação (R\$ 1.500,00). Em relação à operação de venda, o Abolição I apresentou o maior valor (R\$ 450.000). Destaca-se que os valores máximos encontrados para venda nos conjuntos Abolição I, II e III são maiores que o valor máximo dos anúncios de venda no bairro. A localização aparece recorrentemente como um fator de destaque nas descrições dos anúncios, considerando-a privilegiada e em área de grande valorização, ressaltando a proximidade de comércio e serviços, pontos de ônibus, shopping centers e universidades.

Tabela 3 - Valores mínimos e máximos de aluguel e venda dos anúncios

Etapa	Valor mínimo aluguel	Valor máximo aluguel	Valor mínimo venda	Valor máximo venda
Abolição (bairro)	R\$ 1.100,00	R\$ 1.100,00	R\$ 200.000,00	R\$ 380.000,00
Abolição 1	R\$ 600,00	R\$ 1.200,00	R\$ 160.000,00	R\$ 450.000,00
Abolição 2	R\$ 1.200,00	R\$ 1.500,00	R\$ 130.000,00	R\$ 389.000,00
Abolição 3	R\$ 500,00	R\$ 950,00	R\$ 90.000,00	R\$ 400.000,00
Abolição 4	-	-	R\$ 165.000,00	R\$ 230.000,00

Fonte: Elaboração própria com dados coletados no site OLX, 2019.

A localização é um dos marcos na disputa capitalista por solo urbano, atuando na composição do lucro, sendo um fator crucial para reprodução do capital (RIBEIRO, 1997). Singer (1978), destaca que as propriedades urbanas dotadas de benfeitorias irão se diferenciar conforme sua localização, ou seja, o “valor” da terra pode variar a partir de sua localização, ainda que as áreas apresentem as mesmas qualidades de infraestrutura. Ribeiro (1997) explica o valor da terra através da disputa capitalista, que irá possibilitar o ganho de sobrelucros decorrentes da localização. A terra em si não é produzida, mas o espaço urbano sim, e é por meio da produção do espaço urbano que se trava a disputa em torno da localização (VILLAÇA, 2001).

São necessárias análises mais aprofundadas para compreender as externalidades que exercem influência nos processos diferentes de valorização e apropriação das etapas do conjunto Abolição, uma vez que “o peso da externalidade é fundamental no processo de (re)produção do espaço residencial” (MEDEIROS, 2017, p. 09). No entanto, no caso do Abolição IV, o qual expressou a maior proporção de modificações de uso do espaço, levanta-se a hipótese de que, devido à sua localização mais distante dos grandes investimentos imobiliários e do centro urbano do município - quando comparado às outras etapas do conjunto (I, II e III) -, as transformações surgem como produto da demanda por serviços e comércios na localidade, o cenário de escassez que gera a oportunidade. Apesar destas transformações serem relevantes para a vivência e valorização do bairro, não se trata de uma oferta do grande mercado. É um mercado que se alimenta sobretudo dentro do que Milton Santos (1979) denominou de circuito inferior da economia urbana, caracterizado por atividades de menor escala, normalmente familiar, com um mercado direcionado ao consumo local.

Figura 11 - Painel fotográfico de serviços e comércios no conjunto Abolição



Fonte: Acervo próprio, 2018.

Portanto, a apropriação das casas do conjunto pelo mercado é visualizada a partir da presença de serviços e comércios com portes pequenos e médios (mercadinhos, academias, salão de beleza, escolas, restaurantes, padarias e lojas de peças automotivas). Esses serviços são associados sobretudo ao consumo do bairro, refletindo dois movimentos: 1) a demanda inicial da população, e 2) a ausência desses espaços no projeto original que constou de unidades habitacionais e espaços para equipamentos de uso coletivo, mas não privilegiou os espaços para comércio e serviços.

CONCLUSÃO

A entrega do Abolição ocorreu dentro das comemorações do dia da abolição da escravidão, sendo considerada motivo de festa por parte da população da cidade. No entanto, os primeiros anos de ocupação do Conjunto foram marcados por carência de equipamentos de uso coletivo, de infraestrutura e serviço de água, coleta de lixo, bem como pela insuficiência de comércio e serviços no entorno, levando as reclamações da população às manchetes do Jornal Tribuna do Norte, configurando o recorrente cenário de segregação dos conjuntos habitacionais. A infraestrutura urbana foi sendo construída e melhorada conforme os espaços e equipamentos foram sendo demandados pelos moradores do conjunto, acarretando, posteriormente, uma série de substituições do uso residencial.

O caso do Conjunto residencial Abolição, Mossoró-RN, é ilustrativo para demonstrar os processos transformadores que vem ocorrendo nos conjuntos de habitação social, sobretudo a apropriação pelo mercado dessas habitações produzidas pelo Estado. Com a consolidação do Conjunto, a princípio popular, ocorre uma mudança no padrão de vida do espaço e da população. Antes em localização periférica, agora, o Conjunto encontra-se inserido e integrado ao tecido urbano do município, em uma área valorizada que está incorporada ao eixo de expansão de desenvolvimento econômico e urbano. A consolidação do espaço urbano e sua reestruturação sob diversas formas, é fruto da aliança entre o setor público e a iniciativa privada. O capital investido por estes, promoveram metamorfoses urbanas, suscitando na valorização do local.

Ressalta-se que essa dinâmica, relevante para a vivência do bairro, não se trata de uma oferta do grande mercado. É um mercado que se alimenta sobretudo dentro do que Milton Santos (1979) denominou de circuito inferior da economia urbana. O uso residencial simples, originalmente proposto para os imóveis, foi substituído por novos usos, para geração de renda (desde quitinetes a comércio de médio padrão), conciliando, em muitos casos, o uso residencial e comercial. Identifica-se, ainda, a apropriação dos espaços públicos para oferta de comércio e serviços de iniciativa privada, com ocupação irregular das áreas.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

CORRÊA, Roberto Lobato et al. *O espaço urbano*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

COSTA, A.V.F. *Lugares do passado ou espaços do presente? Mossoró: Fundação Vingt Rosado*, 2009.

DE QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Editora Record, 1996.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. *Tendências da urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos*. São Paulo, 2010.

MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Editora Vozes, 2001.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. A GENTRIFICAÇÃO NOS CONJUNTOS DO BNH. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. *Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. São Paulo: Anpur, 2017. v. 1. p. 185- 185.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. *Cohab/RN: o caminho da interiorização*. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 34, 2018.

OLIVEIRA, Ludimilla Carvalho Serafim de. *De repente, tudo mudou de lugar: refletindo sobre metamorfose urbana e gentrificação em Mossoró-RN*. 2011.

- PINHEIRO, Karisa Lorena Carmo Barbosa. O processo de urbanização da cidade de Mossoró: dos processos históricos à estrutura urbana atual. Monografia [Graduação em Arquitetura e Urbanismo]– Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.
- PERUZZO, Dilvo. Habitação: controle e espoliação. Cortez Editora, 1984.
- ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto. Expansão urbana de Mossoró. Coleção Mossoroense. Natal: Editora da UFRN, 2005.
- SANTOS, Milton. O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Cortez, 2008.
- SILVA, Moacir Vieira; DE ARAÚJO, Josélia Carvalho. TECENDO REFLEXÕES SOBRE A CENTRALIDADE URBANORREGIONAL DE MOSSORÓ-RN. Anais do Seminário de Estudos Urbanos e Regionais, 2016.
- SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. Boletim paulista de Geografia, n. 57, p. 77-92, 2017.
- VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. Cadernos MetrÓpole, n. 09, p. 165-171, 2003.
- VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. Studio nobel, 1998.

EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CASO DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR.

DOMINIC BIGATE LOURENÇO (UFRJ)
WILSON MARQUES VIEIRA JUNIOR (ANS)

INTRODUÇÃO

O artigo trata da efetividade das audiências públicas como mecanismos de participação social no processo de gestão de políticas regulatórias da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

De acordo com Soares (2002, p. 259), a audiência pública é uma das formas de participação e controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito, propiciando à sociedade o intercâmbio de informações com a Administração Pública, o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo.

Importante destacar que as audiências públicas estão inseridas no conjunto de inovações institucionais da Constituição de 1988, tratando-se de promotoras da participação social nas relações entre Estado e sociedade (FONSECA *et al*, 2014).

Entretanto, a efetividade deste instrumento tem sido objeto de questionamento. Nesse sentido, Pires *et al*. (2011) alertam que a efetividade de processos participativos, dentre outros aspectos, depende do desenho institucional, das regras e normas estruturantes do processo, dos recursos disponibilizados e das relações de poder estabelecidas.

No âmbito da ANS, o Decreto nº 3.327/2000, que aprovou o Regulamento da Agência, dispôs que o processo de edição de normas deste órgão regulador poderá ser precedido de audiência pública, sendo obrigatória, no caso de elaboração de anteprojeto de lei no âmbito da Agência.

Os objetivos das audiências públicas realizadas pela ANS, descritos pelo Decreto, assentam-se no recolhimento de informações que subsidiem o processo decisório; na participação da sociedade na formulação de pleitos e no encaminhamento de opiniões e sugestões; e na garantia de que todos os aspectos relacionados à matéria em discussão possam ser identificados, conferindo, ainda, publicidade às ações do órgão.

Vale destacar que a ANS é a agência reguladora criada para regular, controlar e fiscalizar os planos privados de assistência à saúde, que abarcam 47.188.528 (quarenta e sete milhões, cento e oitenta e oito mil e quinhentos e vinte e oito) beneficiários, de acordo com dados da Agência de maio de 2019, o que revela a importância do setor no complexo econômico-industrial da saúde.

Portanto, considerando o impacto da saúde suplementar no sistema de saúde e até mesmo os aspectos econômicos do setor, a efetividade dos instrumentos de participação social utilizados no processo regulatório é importante a fim de garantir uma relação equilibrada e equânime entre Estado, mercado e sociedade, bem como garantir transparência e controle social às políticas públicas formuladas e implementadas.

O presente artigo está estruturado em uma introdução, na qual serão expostos os objetivos e a metodologia da pesquisa, seguindo-se da análise da participação social e sua relação com o Estado Democrático de Direito. A seguir serão apresentadas as principais características das audiências públicas e, por fim, será realizado o estudo de caso das audiências públicas realizadas pela ANS até 2018, a partir da análise dos Relatórios de Audiências Públicas (RAPs).

OBJETIVOS

O objetivo geral do artigo é avaliar a efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social, com o recorte do caso da ANS.

O artigo objetiva identificar quais atores têm participado das audiências públicas e que grupos sociais representam, a fim de analisar se há representatividade de todos os segmentos da sociedade atingidos pelas políticas regulatórias.

Além disso, tem por finalidade identificar quais temas têm sido objeto desta modalidade de consulta à sociedade, a fim de verificar se, de fato, o instrumento tem sido utilizado para debater temas de relevante interesse social.

Por fim, o artigo tem por objetivo avaliar o grau de influência da participação destes atores, analisando o contexto da participação e os resultados alcançados frente ao órgão regulador.

METODOLOGIA

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil experimentou a ampliação da participação social, por meio de inúmeras instituições, contando com diferentes arranjos institucionais e contextos, com o objetivo precípuo de promover a participação da sociedade civil nos processos de decisão, implementação e controle das políticas públicas.

Desse modo, tendo em vista a ampliação da participação social no país, torna-se importante a realização de estudos quanto à efetividade destes instrumentos. Assim, o presente trabalho tem por intuito realizar um estudo de caso sobre a efetividade das audiências públicas realizadas pela ANS, partindo da qualidade do processo em termos de representatividade.

Como acentuam Pires *et al* (2011), os aspectos qualitativos das instituições participativas têm estreita relação com a efetividade destes instrumentos, sendo relacionados, ademais, com os desenhos institucionais, com as regras disciplinadoras da ferramenta, com a atuação e recursos disponibilizados pela Administração Pública e pelas relações de poder envolvidas, dentre outros aspectos.

O presente trabalho, portanto, será centrado na análise qualitativa das audiências públicas realizadas pela ANS, por meio de dimensões que consideram aspectos concernentes à efetividade desta instituição participativa, tendo por base o modelo apresentado por Fonseca *et al* (2014, p. 12) em estudo sobre os fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas.

Quadro 1 – Dimensões de análise do estudo

Dimensões que caracterizam o processo
• Atos normativos e seus impactos no processo
• Mapeamento dos principais atores e representatividade dos participantes
• Desenho e processo de realização das Audiências Públicas
• Transparência
Dimensões de resultado
• Impacto das contribuições na tomada de decisão

Fonte: Elaboração Própria com base em Fonseca *et al* (2014, p. 12)

A metodologia a ser empregada é a qualitativa, considerando que, segundo Minayo *et al* (2005, p. 81-82), essa modalidade de pesquisa tem foco na compreensão interpretativa da ação social, atuando de modo a considerar a compreensão e a inteligibilidade dos fenômenos sociais, o que é fundamental para a compreensão de instrumentos relacionados à forma como o Estado, o mercado e a sociedade se relacionam.

O tipo de pesquisa escolhido na abordagem qualitativa será a documental, realizada por meio de documentação indireta, qual seja, documentos disponibilizados pela ANS em seu sítio eletrônico, especialmente os Relatórios de Audiência Pública (RAPs), que condensam as principais informações sobre as audiências realizadas. Será também analisada a bibliografia sobre o tema, assim como a legislação relativa à matéria.

A metodologia foi escolhida considerando que dentre as vantagens da pesquisa documental está o fato de que, nesses documentos, as informações permanecem as mesmas após longos períodos de tempo, por terem origem em um determinado contexto histórico, econômico e social, fornecendo dados sobre esse contexto, independente do comportamento dos sujeitos (GODOY, 2015).

Partindo da análise documental e da legislação sobre o tema, serão avaliadas as dimensões listadas no Quadro 1. Inicialmente, será analisada a legislação sobre a matéria e como esta interfere no instrumento. Considerando os dados apresentados pela ANS, serão verificados também os principais atores e os segmentos representados, a partir do número de participantes de cada segmento social e do número de contribuições formuladas por cada um deles. Também será prescrito o desenho de realização das audiências, sendo considerado se este favorece o debate de ideias. Outro aspecto avaliado a partir das informações disponibilizadas é se a ANS atua de modo transparente em relação ao processo.

No que concerne à dimensão de resultado, para a avaliação do impacto das contribuições na tomada de decisão, serão verificadas as manifestações da ANS, apresentadas nos Relatórios de Audiência Pública, a respeito das contribuições formuladas, categorizando-as entre: acatadas; não acatadas; parcialmente acatadas; e não aplicáveis à matéria debatida.

Os dados obtidos a partir da análise documental e da legislação serão conjugados, a fim de verificar que segmentos da sociedade estão representados nas audiências públicas da ANS, qual a relação entre os temas objeto destas audiências e os instrumentos normativos editados no mesmo período e, por fim, qual o desfecho dado pela Agência às contribuições recebidas.

A partir da metodologia proposta objetiva-se identificar o desenho institucional das audiências públicas realizadas pela ANS, os principais atores e o impacto das contribuições recebidas, de modo a aferir a qualidade deste instrumento de participação social no que se refere às políticas regulatórias de saúde suplementar.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA

A presente seção abordará a participação social, a partir do conceito e da importância do instrumento no contexto do Estado Democrático de Direito, das principais características e da relação com a Constituição Federal de 1988.

O Estado Democrático de Direito tem como característica a participação direta, pela qual o particular pode influenciar na gestão e controle das decisões do Estado, como resultado do princípio democrático. Nesse sentido, instrumentos de participação, como as audiências públicas, são resultado da exigência da presença direta da sociedade civil na tomada de decisões como consequência da democracia representativa (SOARES, 2002).

Como acentua Gordillo (1996), a garantia de ouvir as partes interessadas antes de uma decisão que possa afetá-las é um princípio básico do direito constitucional e administrativo no Estado Democrático de Direito.

Gordillo (1996, p. 454) considera, ademais, que a participação dos administrados nos processos decisórios da Administração Pública é uma questão de sabedoria política, além de figurar como uma garantia objetiva de razoabilidade para o administrado quanto à percepção de que o Estado atua com apoio factual e proporcionalidade, assim como é um mecanismo de consenso da opinião pública a respeito do juridicidade e conveniência da ação estatal, funcionando, ademais, como uma garantia de transparência, democratização do poder e participação cidadã no poder público.

A esfera pública, segundo Tenório (2005, p. 107), é o espaço de comunicação e deliberação das relações envolvendo sociedade-Estado-mercado. Nesse sentido, para Gohn (2004, p. 29), a *“ampliação da esfera pública contribui para a formação de consensos alcançados argumentativamente, numa gestão social compartilhada, gestada a partir de exercícios públicos deliberativos.”*

A participação na esfera pública se dá em um contexto de relações entre sociedade-Estado-mercado, de forma que as políticas públicas sejam fruto de uma concertação democrática dessas relações. No caso em análise, o contexto da participação ocorre justamente na formulação, implementação e controle de políticas públicas nas quais o Estado é representado pela ANS e o mercado representado pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde.

Jacobi (1989) destaca que o principal objetivo da participação é permitir o contato entre os cidadãos e as instituições públicas, interferindo nas concepções político-sociais do processo decisório, exercendo, ademais, maior controle sobre a coisa pública. O autor destaca, ademais, que o cerne da participação está na possibilidade destes cidadãos não só opinarem, mas também participarem da implementação das políticas públicas.

Para Da Silva *et al* (2005, p. 375), a participação amplia a transparência e a visibilidade das deliberações, democratizando o processo decisório, bem como confere maior expressão e visibilidade às demandas sociais, promovendo mais equidade e igualdade nas políticas públicas, sendo apta a promover a ampliação de direitos tendo em vista o interesse público, na medida em que permeia as ações do Estado em suas várias formas associativas.

No que se refere aos pressupostos da participação social, segundo Gohn (2004, p. 24), estes assentam-se na imprescindibilidade da participação para a existência de uma sociedade democrática, promovendo mudanças na sociedade a partir do plano local, já que é nesta esfera onde está concentrado o capital social, imbuído de solidariedade, coesão social, forças emancipatórias e fontes para mudança e transformação social e onde estão inseridas as instituições.

De acordo com Tenório (2005), a participação contribui não apenas para a democracia, mas também para o fortalecimento da cidadania ativa. No mesmo sentido, Jacobi (1989) assevera que a descentralização é uma possibilidade de ampliação do exercício de direitos, participação e controle das políticas, dividindo o poder pelos variados segmentos sociais.

No Brasil, na Constituição de 1988, a participação social foi reconhecida como um elemento central na organização das políticas sociais nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência e trabalho, que dialoga com os princípios da democracia representativa e participativa, com vistas a assegurar a presença de variados atores sociais na formulação, gestão, implementação e controle de políticas sociais (DA SILVA *et al*, 2005).

Nesse sentido, o artigo 194 da Constituição de 1988 assegura a participação de trabalhadores, empregadores e aposentados na formulação de políticas públicas ligadas à seguridade social. O artigo 198, por sua vez, estabelece a participação da comunidade como uma diretriz nas ações de saúde do país. E o artigo 204 também insere a participação da população na formulação e controle das ações da área de assistência social.

É importante esclarecer, contudo, que a participação social pode ocorrer enquanto representação social junto às instâncias decisórias, como reafirmação do princípio de democracia participativa, mas também na execução de políticas públicas.

Enquanto reafirmação dos princípios da democracia participativa, a participação social é representada pela atuação de múltiplos atores nos processos de demanda, formulação, implementação e controle das políticas públicas, ou seja, é representada pela pluralidade de atores nos processos decisórios do Poder Executivo. A participação, prevista constitucionalmente como um canal de democracia participativa, foi institucionalizada por meio de conselhos e outras instâncias participativas (DA SILVA *et al*, 2005).

Por outro lado, a participação social também pode assumir a forma de execução de políticas públicas por atores da sociedade civil, como movimentos sociais e organizações não-governamentais (ONGs), sob uma ideia de protagonismo destes grupos em relação à atuação estatal (DA SILVA *et al*, 2005).

Vale destacar também, como acentuam Da Silva *et al* (2005), que há diversos pontos de vista sobre a atuação da sociedade civil, o tipo de Estado e as formas de participação social, das quais depende a abordagem dada ao tema.

Milani (2008, p. 556-557) aponta dois vieses da participação social. Um dos vieses é decorrente das políticas de *downsizing*, de reforma do Estado sob políticas de boa governança a partir dos anos 70, no caso brasileiro a partir do final dos anos 90, como resultado da crise econômica. O argumento econômico é característico deste ponto de vista, segundo o qual a participação social figura como componente para uma prestação mais eficiente de bens públicos. O outro viés, não relacionado a uma ideia de reforma do Estado motivada por fatores externos, encara a participação social como um elemento da ressignificação do conceito de público, colocando as decisões em debate, com ênfase no aspecto político, em um contexto de reforma democrática do Estado e da Administração Pública.

Para Gohn (2004, p. 25) a importância da participação da sociedade civil vai além de ocupar espaços dominados por representantes dos interesses econômicos, servindo para democratizar a gestão da coisa pública.

A análise da participação social pode, ademais, ser compreendida em três níveis: como controle da qualidade dos serviços prestados; como definição das prioridades de bens públicos futuros; e como politização das relações sociais na construção de espaços públicos para a formulação de políticas públicas (MILANI, 2008, p. 559).

Gohn (2004, p. 24) destaca que a participação da sociedade civil na esfera pública, não deve ser substitutiva do Estado, mas para que este cumpra seus deveres. De acordo com Tenório e Rozenberg (1997), a participação deve ser consciente, ou seja, os envolvidos devem compreender o processo no qual estão inseridos, não deve ser forçada e nem encarada como mera concessão, devendo ocorrer de forma voluntária.

A participação social também pode ser exercida em diferentes graus de intensidade, variando entre um caráter meramente informativo, exercendo algum grau de influência sobre as decisões tomadas, atuando na elaboração da decisão ou até mesmo participando ativamente em um processo de co-decisão (MENCIO, 2007).

Dessa forma, as participações podem distinguir-se quanto à obrigatoriedade ou não, quanto à vinculação da administração quanto ao resultado da participação e quanto ao prazo de antecedência em que será franqueada a participação (SILVA, 2009).

A respeito dos arranjos que envolvem a participação social, Avritzer (2008, p. 46) salienta que estes podem ser distinguidos por variáveis como: a iniciativa na proposição do desenho; o grau de organização da sociedade civil na área em questão; e a vontade política do governo em implementar a participação.

Uma outra questão que exsurge da temática da participação social é o quanto estes instrumentos têm impactos sobre as ações da Administração Pública, ou seja, o grau em que a participação influencia o processo decisório. Assim sendo, avaliar a qualidade dos processos participativos é uma questão de fundamental importância, a fim de compreender os impactos produzidos sobre as políticas públicas.

Almeida *et al* (2011, p.113) alertam que a avaliação quanto à efetividade das instituições participativas enfrenta questões complexas, como os fatores exógenos e anteriores ao processo, como a existência ou não de um associativismo local e o projeto político do governo. As autoras salientam, além disso, que além dos princípios deliberativos como referência, é necessário compreender quem institui e quem participa dos processos, as desigualdades no processo, a influência dos tipos de política, assim como o impacto de conflitos, auto interesse e argumentos estratégicos para a legitimidade democrática.

Para Pires *et al* (2011), a avaliação quanto aos efeitos dos mecanismos de participação é importante, inclusive como justificativa de atuação destes instrumentos que, enquanto canais de comunicação entre os indivíduos e o Estado, devem ser encarados como legítimos e efetivos. Para os autores surge daí o questionamento quanto às condições para que os processos participativos estejam aptos a promoverem melhorias no planejamento, implementação e controle de políticas públicas.

Nesse sentido, segundo Pires *et al* (201, p.354), avaliar a qualidade do processo participativo por meio de variáveis explicativas permite ir além da mera avaliação quanto à existência ou não desses instrumentos nos processos decisórios, passando a considerar o “grau de presença” destas instituições, adentrando no grau de qualidade de funcionamento necessário à melhorias relacionadas às políticas públicas.

No Brasil, o processo de democratização deu azo a diversos arranjos institucionais para a ampliação da participação social, de maneira que a qualidade destes processos pode ser associada a várias dimensões, como os desenhos institucionais e o contexto em que exercem suas atividades (ALMEIDA *et al*, 2011).

Pires *et al* (2011) elencam, assim, cinco dimensões avaliativas quanto à qualidade da participação: inclusão e representatividade; desenho institucional; deliberação; contextos e ambiente institucional; e, por fim, atores e estratégias.

Silva (2011, p. 189-190) elenca, ademais, outras questões que devem ser levadas em conta em uma análise de uma instituição de participação social, como: a trajetória da política pública em questão; a permeabilidade da política pública quanto à participação social; as características institucionais do instrumento, como as capacidades técnicas e políticas da instituição; e as características dos atores envolvidos no processo, como as trajetórias, expectativas e “repertórios de ação”.

Quanto aos desenhos institucionais, Avritzer (2008, p. 44), destaca três aspectos: a maneira como a participação se organiza; a forma como o Estado se relaciona com a participação; e como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.

No que concerne aos princípios norteadores das instituições participativas, Almeida *et al* (2011) sublinham que é importante que nos espaços institucionais exista uma articulação entre o Estado e a sociedade, criando uma relação entre deliberação e resultados, a partir de uma pluralidade de valores e ideias, levando à necessidade de que alguns princípios funcionem como pressupostos para a criação e funcionamento destes espaços, quais sejam: igualdade de participação; inclusão deliberativa; igualdade deliberativa; publicidade; reciprocidade/razoabilidade; liberdade; provisoriedade; conclusividade, não tirania; autonomia; e *accountability*.¹

Considerar o grau de aderência aos princípios norteadores dos processos de participação social é importante para identificar como essas instituições se comportam nas realidades fáticas e como interferem nos resultados relacionados às políticas públicas. A ausência, por exemplo, de formas de garantia da igualdade de participação, pode comprometer todo o processo participativo, levando a decisões enviesadas e que não tenham considerado todos os atores impactados pela política em discussão, distanciando-se dos princípios democráticos que inspiraram a construção destes instrumentos, comprometendo a própria razão de ser dos mesmos.

Como destaca Avritzer (2008, p. 47) *“as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos.”*

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de inovações no sentido de institucionalizar processos de participação social, fazendo com que várias instituições participativas, em diferentes arranjos institucionais fossem criadas, gerando a necessidade de que a qualidade destes instrumentos seja avaliada, para que sua finalidade precípua seja atingida, resultando em melhorias na construção e implementação de políticas públicas.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Nesta seção serão apresentadas as principais características das audiências públicas, a relação deste instrumento com a participação social e as previsões constitucionais sobre o tema.

As audiências públicas, no contexto das instituições de participação social, têm origem no princípio de justiça natural do direito anglo-saxão e no *due process of law* do direito americano, dotadas de natureza administrativa, representam uma garantia de devido processo no sentido substantivo, em que a coletividade é parte interessada e ativa. (GORDILLO, 1996).

As audiências públicas são uma das formas de participação e controle popular da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, que visa ao exercício da cidadania e respeito ao devido processo legal em sentido substantivo, tendo como características a oralidade e o debate de matérias relevantes, conferindo legitimidade e transparência às decisões (SOARES, 2002).

¹ Por igualdade de participação compreende-se a igualdade de oportunidade de participação no exercício deliberativo. Por inclusão deliberativa, denota-se a igualdade de avaliação das razões de todos os atores do processo. A igualdade deliberativa, por sua vez, corresponde à garantia de que todos possam apresentar suas razões em igualdade de condições. No que concerne à publicidade, este princípio demanda que seja conferida a publicidade de todos os procedimentos e atos do processo. Pelo princípio da reciprocidade/razoabilidade determina-se que todos os participantes devem respeitar-se mutuamente e as razões expostas devem ser consideradas por todos, de forma recíproca. O princípio da liberdade, por sua vez, assegura as liberdades e garantias fundamentais de consciência, expressão, associação e manifestação. Pelo princípio da provisoriedade, as regras que regem a deliberação devem ser provisórias e podem ser contestadas. Além destes princípios, a conclusividade demanda a existência de uma decisão motivada, decorrentes das razões apresentadas no processo deliberativo, a não tirania implica em afastar influências como assimetrias de poder e desigualdades sociais, da autonomia decorre o exercício de opinar e manifestar preferências autodeterminadas pelos participantes e da *accountability* a possibilidade de revisão e análise dos argumentos expostos (ALMEIDA *et al*, 2011).

Para Soares (2002, p. 261) as audiências públicas permitem que os diversos segmentos da sociedade que possam ser impactados por determinada decisão tenham a oportunidade de se manifestar em condições de igualdade, tratando-se de um “instrumento de conscientização comunitária”, pela legítima participação dos interessados nos temas de relevante interesse público.

Ainda sobre o tema, Silva (2009, p. 73) acentua que a audiência pública é uma fase de um processo administrativo decisório com participação direta dos administrados, em que a Administração Pública confere legitimidade à decisão e aumenta a eficiência e eficácia desta decisão ao aproximá-la dos administrados e da realidade fática.

Gordillo (1996, p. 455) assevera que as audiências públicas servem de múltiplas formas ao devido processo: para que não sejam realizados atos ilegítimos pela Administração Pública, para que os interesses da sociedade sejam considerados antes da tomada de decisão; para que as autoridades públicas possam reduzir o risco de erros de fato ou de direito nas decisões, conseguindo maior consenso na realização das ações; e para evitar concentração de poder em apenas uma autoridade.

Para Silva (2009, p. 74) a audiência pública não constitui um fim em si mesmo, pressupondo o exercício de uma competência discricionária, cuja realização depende de previsão legal ou da relevância social da questão, com regras previamente definidas e com ampla divulgação, cuja participação não é requisito para a validade da audiência, mas que é dotada de validade material, cuja decisão deve ser tomada em tempo oportuno para que não se afaste da realidade fática do momento em que foi realizada.

Segundo Gordillo (1996, p. 455), as audiências públicas têm um duplo caráter público: a publicidade e transparência do procedimento; e a participação processual do público em geral, associações, partidos políticos, entre outros atores.

Dentre as vantagens da audiência pública estão o fato de que este instrumento pode evidenciar a intenção do administrador de produzir a melhor decisão, incentivar o consenso em torno da decisão adotada, demonstrar o cuidado com a transparência dos processos administrativos e aperfeiçoar o diálogo entre os agentes políticos e os eleitores (NETO, 1997).

Ainda segundo Neto (1997), as audiências públicas tratam-se de um processo administrativo de participação, com o intuito de aperfeiçoar a legitimidade das decisões da Administração Pública, pela qual os indivíduos e grupos sociais exercem o direito de expor opiniões e preferências que conduzam a decisões mais consensuais.

Conforme Neto (1997, p. 19), as audiências públicas contam com *“conteúdo pedagógico para o aperfeiçoamento da democracia, tomada em sua plena aceção de técnica social de acesso ao poder e de exercício do poder.”*

No que concerne ao caráter vinculativo das audiências públicas, Soares (2002) assevera que estas não vinculam a decisão da Administração Pública, tendo caráter consultivo, embora a autoridade administrativa deva analisar todas as contribuições, aceitando-as ou refutando-as de forma motivada.

Silva (2009), no mesmo sentido, considera que o resultado da audiência pública não é vinculante, porque sua finalidade é instrutória no âmbito do processo administrativo e de ampliação dos mecanismos de controle dos atos da Administração Pública, não retirando desta a competência da decisão.

Quanto aos requisitos para a realização das audiências públicas, segundo Soares (2002, p. 267) o principal requisito é a relevância da questão, traduzida como “interesse coletivo de reconhecida importância”, ou seja, a questão deve transcender o interesse geral, devendo atingir a esfera de interesses de pessoas da coletividade, como nos casos que envolvem meio ambiente e direitos dos consumidores.

Os princípios que regem as audiências públicas, por sua vez, são: devido processo; publicidade; oralidade; informalismo; contraditório; participação; instrução; impulso de ofício; economia processual; e gratuidade (DAL BOSCO, 2002).

Já Neto (1997) elenca quinze princípios, acrescentando o princípio democrático, princípio da cidadania e da participação política, como pilares do reconhecimento de que o poder político emana do povo, ao qual devem ser submetidas as decisões sobre a coisa pública, seja por meio de representantes eleitos, seja por meio de mecanismos de participação direta.

Neto (1997) também acrescenta os princípios da igualdade, da reserva legal, princípio associativo, da publicidade, do devido processo, do contraditório, da ampla defesa. Por fim elenca os princípios desenvolvidos pela tradição doutrinária do direito, quais sejam: da realidade; da lealdade; da motivação; da proporcionalidade; e da prevenção de litígios.

Na Constituição Federal de 1988 há diversas previsões quanto à realização de audiências públicas, vejamos: art. 29, XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; art. 194, parágrafo único, VII – participação da comunidade nas decisões sobre a seguridade social; art. 198, III – participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde; art. 204, II – a participação da população através de organizações representativas na formulação de políticas de assistência social; art. 225, *caput* – implicitamente impõe à sociedade o dever de atuar para defender e preservar o meio ambiente; art. 58, parágrafo 2º, II – adoção nominal pelas comissões do Congresso Nacional, nas matérias de sua competência, de audiências públicas com entidades da sociedade civil.

Fonseca *et al* (2014, p. 11) destacam que as principais características das audiências públicas são, em resumo, o caráter consultivo, pontual, presencial e coletivo do instrumento, assim como a manifestação oral dos participantes e o debate entre os atores envolvidos, além da abertura a todos os interessados e a necessidade de regras específicas para o seu funcionamento.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA ANS

Nesta seção as audiências públicas realizadas pela ANS até dezembro de 2018 serão analisadas, em uma perspectiva qualitativa, sob as seguintes dimensões de análise: os atos normativos que regulamentam o tema e os impactos no processo; os principais atores e a representatividade dos participantes; o desenho e o processo de realização das audiências públicas; a transparência das ações; e o impacto das contribuições apresentadas na tomada de decisão.

ATOS NORMATIVOS E OS IMPACTOS NO PROCESSO

A primeira dimensão de análise das audiências públicas realizadas pela ANS são os atos normativos que regulamentam a matéria e como estes atos influenciam o processo de organização e realização das audiências públicas.

Como atentam Fonseca *et al* (2014), as previsões normativas podem servir à garantia da efetividade das audiências ou limitar o processo, ao engessá-lo.

No âmbito da ANS, o Decreto nº 3.327/2000, que aprovou o Regulamento da Agência, nos artigos 32 e 33, estabeleceu as diretrizes das audiências públicas: Art. 32. O processo de edição de normas, decisório e os procedimentos de registros de operadoras e produtos poderão ser precedidos de audiência pública, a critério da Diretoria Colegiada, conforme as características e a relevância dos mesmos, sendo obrigatória, no caso de elaboração de anteprojeto de lei no âmbito da ANS.

Art. 33. A audiência pública será realizada com os objetivos de:

- I. recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANS;
- II. propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;
- III. identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto de audiência pública; e
- IV. dar publicidade à ação da ANS.

Parágrafo único. No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após a prévia consulta à Casa Civil da Presidência da República.

A matéria levou dez anos para ser disciplinada internamente, por meio da Resolução Normativa nº242, de 7 de dezembro de 2010, que trata da participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão da ANS. Vale destacar que a primeira audiência pública realizada pela ANS ocorreu apenas em janeiro de 2014.

O artigo 2º da Resolução Normativa nº 242 estabelece os objetivos das audiências públicas no âmbito da Agência, quais sejam: recolher sugestões e contribuições para o processo decisório da ANS e edição de atos normativos; propiciar à sociedade civil e aos agentes regulados a possibilidade de encaminhar sugestões e contribuições; identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria submetida ao processo de participação democrática; dar maior legitimidade aos atos normativos e decisórios emitidos pela ANS; e dar publicidade à ação da ANS.

Como se vê, os objetivos elencados estão alinhados com os princípios democrático, da cidadania e da participação política, na medida em que permitem a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de formulação das políticas públicas relativas ao setor, em um processo de participação democrática.

No que tange ao caráter vinculativo das audiências, o artigo 3º prevê que as sugestões e contribuições recolhidas durante as audiências públicas são de caráter consultivo e não vinculante para a ANS.

Nos termos da Resolução Normativa nº 242, artigos 9º a 16, a convocação da audiência pública será formalizada por meio de publicação no Diário Oficial da União (DOU) e divulgada no sítio da ANS na internet, contendo a data e local da realização da audiência pública, a matéria objeto da audiência pública, o endereço eletrônico para requerimento dos interessados em participar da audiência pública e a indicação do *link* no sítio da ANS na internet onde será divulgada a audiência pública.

Os interessados deverão apresentar os pontos a defender, bem como indicar quem estão representando, quando for o caso. Cabe à ANS disponibilizar aos participantes material técnico, documentos ou estudos referentes à matéria objeto das audiências públicas, quando houver.

Após a realização de todas as etapas da audiência pública, a área técnica responsável pela condução do processo deverá divulgar no *site* da ANS um Relatório da Audiência Pública (RAP), que deverá conter a ata da audiência pública e seus respectivos anexos, a consolidação das principais sugestões e contribuições dos participantes, os dados estatísticos relativos à participação na audiência pública, a manifestação motivada sobre o acatamento ou a rejeição das principais sugestões e contribuições e a identificação das sugestões e contribuições incorporadas ao processo decisório.

O artigo 9º, da Resolução Normativa nº 242, estabelece que as audiências públicas serão realizadas por deliberação da Diretoria Colegiada da Agência, em matérias relevantes para o setor.

De acordo com o artigo 20 da supramencionada Resolução Normativa, o funcionamento das audiências públicas será definido em Regimento Interno específico elaborado e editado pela Diretoria da ANS competente para decidir sobre a matéria objeto de discussão. Sendo assim, cada audiência pública tem o seu respectivo Regimento Interno de funcionamento publicado.

Os atos normativos que regem a matéria franqueiam a participação nas audiências públicas a qualquer interessado, representando ou não interesses de grupos, não havendo critério de paridade quanto à representação de entidades, de modo que é possível que determinados segmentos sejam mais representados que os demais.

Além disso, não são previstos mecanismos de divulgação que atinjam todos os segmentos da sociedade, na medida em que a divulgação é restrita à publicação do Diário Oficial da União e divulgação no próprio sítio eletrônico da ANS, o que pode limitar a publicidade a grupos de interessados que acompanham a regulação setorial, afetando a representatividade de todos os setores eventualmente afetados.

Outro ponto que merece destaque é que a regulamentação do tema não prevê de modo claro quais seriam as matérias relevantes e nem eventuais critérios de relevância ensejadores da realização das audiências, deixando uma margem decisória subjetiva à Diretoria Colegiada da Agência, o que pode fazer com que o instrumento seja utilizado de forma casuística, eivando seu caráter democrático-participativo.

Desse modo, o que se verifica é que os atos normativos que regulamentam a matéria dão ampla margem aos gestores na organização das audiências, o que, por um lado, é importante a fim de garantir que o instrumento possa ser utilizado de maneira mais adequada a cada caso concreto, mas, por outro lado, dá margem a vieses, como no caso da ausência de critérios mais claros quanto à relevância social da questão, o que pode afetar a efetividade do instrumento na conformação das políticas públicas do setor.

4.2 MAPEAMENTO DOS PRINCIPAIS ATORES E REPRESENTATIVIDADE DOS PARTICIPANTES

Inicialmente, cumpre elencar os principais atores do processo de participação social em análise, dentre os quais estão: a) ANS; b) representantes do mercado regulado; c) órgãos de defesa do consumidor; c) servidores públicos da ANS; d) representantes dos prestadores de serviços de assistência à saúde; e e) empresas que prestam serviços de consultoria; dentre outros.

Ao analisar a representatividade dos participantes, verificamos uma participação expressiva do mercado regulado, seguida dos prestadores de serviços e baixa representatividade dos consumidores²:

Tabela 1 – Participação por entidade

Entidades Participantes	Nº de Participantes
Entidades representativas e profissionais das operadoras de planos privados de assistência à saúde	636
Servidores públicos da ANS	244
Entidades representativas e profissionais dos prestadores de serviços de assistência à saúde	129
Consultorias	61
Representantes de outras categorias	43
Órgãos de Defesa do Consumidor	20
Órgãos Públicos Externos à ANS	16
Imprensa	16
Fundos de Investimento	15
Representantes de Instituições de Ensino Superior e Pesquisa	12
Representantes da Indústria Química, Farmacêutica e Biotecnológica	12
Cidadãos	11
OAB	3
Total Geral	1218

Fonte: Elaboração Própria

A baixa representatividade dos consumidores indica um *déficit* que é destacado quando se verifica as contribuições recebidas nas audiências. As contribuições provenientes dos órgãos de defesa do consumidor representam apenas 3% do total:

Tabela 2 – Contribuições por entidade

Entidades	Nº de Contribuições
Entidades representativas e profissionais das operadoras de planos privados de assistência à saúde	270
Entidades representativas e profissionais dos prestadores de serviços de assistência à saúde	67
Consultorias	24
Representantes de outras categorias	24
Representantes de Instituições de Ensino Superior e Pesquisa	14
Órgãos de Defesa do Consumidor	11
Órgãos Públicos Externos à ANS	5
Servidores públicos da ANS	3
Cidadãos	2
OAB	1
Imprensa	0
Representantes da Indústria Química, Farmacêutica e Biotecnológica	0
Fundos de Investimento	0
Total Geral	421

Fonte: Elaboração Própria

² Por participação compreende-se a presença nas audiências públicas. Por contribuição compreende-se a apresentação de sugestões, críticas e questionamentos pelos participantes.

Se considerarmos apenas as audiências relativas a temas que afetam diretamente os consumidores, o número de contribuições das entidades de defesa do consumidor corresponde a 13%. Vale destacar, entretanto, que ao longo dos anos tem sido observado um aumento, passando de 1 (uma) contribuição em 2016, para 8 (oito) em 2018.

Outro ponto que merece atenção é a baixa participação de indivíduos que não tenham vínculo de representatividade com alguma entidade. Foram registradas 11 (onze) participações e 2 (duas) contribuições provenientes de cidadãos, o que demonstra que a participação, em geral, não ocorre diretamente, mas por meio de representantes de atores como o mercado regulado, prestadores de serviços e órgãos de defesa do consumidor.

Como acentuam Almeida *et al* (2011), a avaliação dos processos de participação social possibilita maior conhecimento sobre como a deliberação ocorre, quem participa, como os indivíduos participam e quais os temas debatidos, abrindo campo para a avaliação das instituições quanto ao cumprimento das funções e objetivos propostos no que concerne à deliberação e controle das ações relacionadas.

Portanto, como é possível depreender da análise realizada, embora as audiências públicas realizadas pela ANS sejam abertas à participação de toda a sociedade, observa-se que a participação efetiva é preponderantemente do mercado regulado, o que pode mitigar os efeitos das audiências enquanto mecanismos de equacionamento de demandas de todos os setores afetados pelas políticas públicas em debate.

DESENHO E PROCESSO DE REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas na ANS são regidas por um regimento interno, publicado a cada audiência, que regulamenta o processo de realização, participação e divulgação dos resultados.

Como destacam Fonseca *et al* (2014) também é importante identificar o momento do ciclo da política pública em que as audiências ocorrem. Para os autores, as audiências públicas devem ocorrer em um momento em que ainda seja possível agregar demandas na temática debatida.

No caso da ANS, a maior parte das audiências públicas ocorreu quando já havia uma minuta de ato normativo preparado pelo órgão regulador, tratando-se de uma fase em que a questão em discussão já é apresentada a partir do ponto de vista da Administração Pública, em que pese haja a possibilidade de incorporar questões à matéria.

No que diz respeito ao rito, ao analisar os regimentos internos das audiências públicas realizadas pela ANS até 2018, verifica-se que estas demandam uma inscrição prévia dos participantes, no qual estes devem indicar se são representantes de alguma entidade, caso o sejam, e os pontos que serão abordados. Além disso, os regimentos disciplinam, de um modo geral, um rito que engloba a abertura do evento, a apresentação do assunto pela Agência e a participação dos interessados.

O rito de participação é descrito nos regimentos internos, prevendo a possibilidade de réplica e tréplica, vejamos:

Cada manifestação terá a duração de até 3 minutos. 5. A Mesa se manifestará para responder às perguntas que lhe forem dirigidas a cada pergunta ou a cada bloco de 3 perguntas, a critério do presidente da Mesa. 6. Quando forem dirigidas perguntas à Mesa Diretora, a mesma disporá de 3 minutos para resposta, quando couber. Poderá o Presidente da Mesa conceder réplica de 1 minuto ao participante, além de tréplica de 1 minuto à Mesa Diretora. O presidente da Mesa Diretora pode optar por não disponibilizar réplica para manifestações que não justifiquem resposta por parte da Mesa. 7. A Mesa Diretora, sempre que achar necessário, poderá manifestar-se com prioridade de ordem, por um tempo de até 3 minutos.

O rito de realização da audiência pública na ANS, portanto, garante a manifestação e a discussão dos temas entre o órgão regulador e os participantes, nas figuras da réplica e tréplica. Vale destacar que nos regimentos internos da 2ª e da 6ª audiências o rito acima descrito não foi previsto.

A 10ª, 11ª e 13ª audiências públicas trouxeram, ademais, em seus regimentos internos, a possibilidade de que os participantes também realizassem apresentações, nos seguintes termos: *“As apresentações terão prazo máximo de 10 (dez) minutos, sendo abertos 5 (cinco) minutos para perguntas, limitados a 1 (um) minuto por pergunta, sobre a exposição realizada;”*

Além disso, nos regimentos internos das 10ª, 11ª e 13ª audiências constou a determinação de reserva de assentos para a imprensa e a previsão de que entidades representativas de caráter nacional teriam prioridade em relação a entidades representativas de caráter regional.

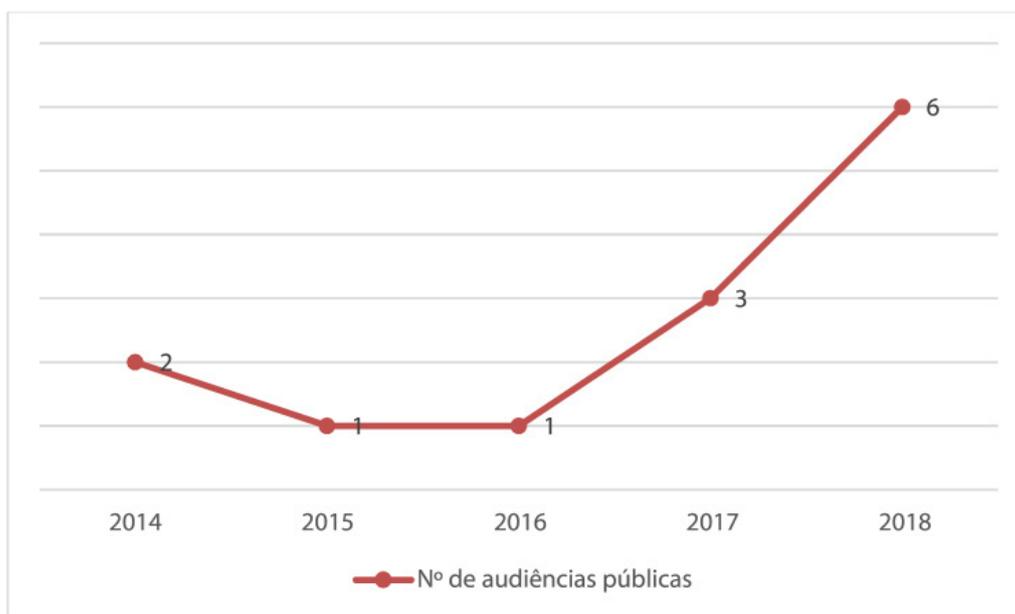
No que concerne a privilegiar a participação de entidades de caráter nacional em detrimento de entidades de caráter regional, um dos possíveis efeitos é desconsiderar questões regionais nas decisões, aplicando regras gerais que não se adequem a realidades locais.

Como é possível verificar, o rito, de um modo geral, prevê o debate de ideias entre os participantes, com escopo delimitado, mediado pelo órgão regulador. Em alguns casos houve, inclusive, a possibilidade de que participantes realizassem apresentações, além da possibilidade de manifestação oral.

O rito possibilita a sistematização das contribuições pelo órgão regulador, entretanto, é importante ressaltar que a mediação realizada pela ANS tem caráter muito técnico, assim como o próprio escopo das audiências, o que dificulta a participação de determinados segmentos da sociedade, em virtude da grande assimetria de informação do setor.

No que concerne ao processo de realização das audiências públicas também é importante repisar que o instrumento foi regulamentado apenas em 2010 e efetivado em 2014, sendo realizadas 13 (treze) audiências até dezembro de 2018. A série histórica demonstra, ademais, que o número de audiências públicas realizadas pela ANS se intensificou em 2018:

Gráfico 1 – Evolução no nº de Audiências Públicas realizadas pela ANS

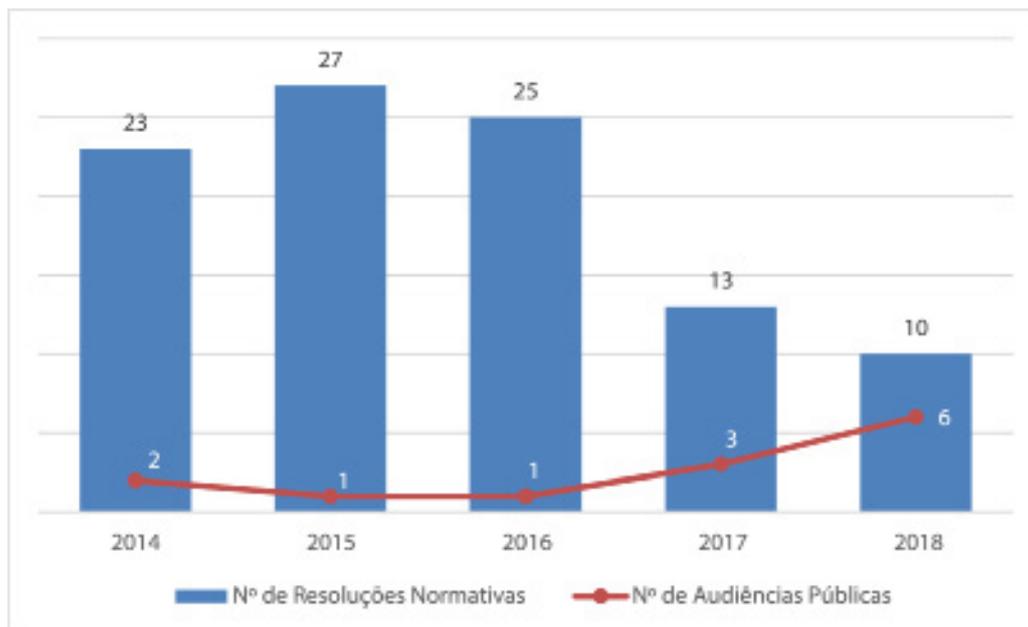


Fonte: Elaboração Própria

Importante lembrar que, conforme Gordillo (1996, p. 458), para a Administração Pública é interessante realizar o maior número de audiências públicas possível, para a obtenção de maior consenso na opinião pública, apoio à legitimidade da sociedade, eficácia das decisões e consolidação da imagem da própria Administração perante a opinião pública no cumprimento de suas funções.

Portanto, o que se verifica é uma ampliação quanto à utilização do instrumento de 2014 a 2018, em que pese a demora para implementação do instrumento. Ao comparar o número de audiências públicas realizadas com o número de Resoluções Normativas editadas no mesmo período, é possível observar que o número de resoluções diminuiu ao longo do tempo, enquanto o número de audiências aumenta, o que demonstra a ampliação proporcional na utilização do instrumento:

Gráfico 2 – Comparação entre o nº de Audiências Públicas e o nº de Resoluções Normativas

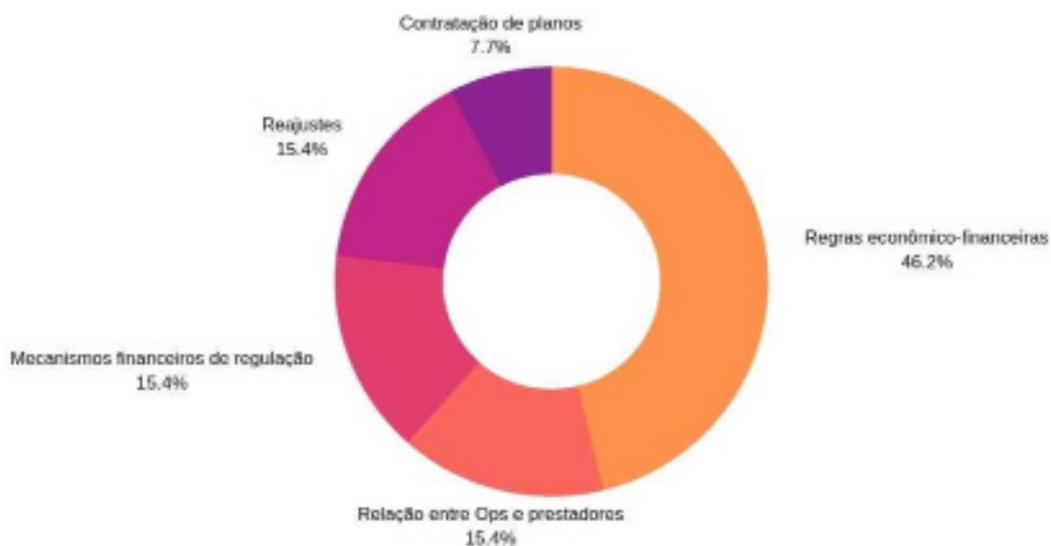


Fonte: Elaboração Própria

Fonseca *et al* (2014) também assinalam que o recorte do objeto da audiência é fundamental para a efetividade das audiências, na medida em que os interessados devem ter a possibilidade de opinar sobre os assuntos que considerem importantes, assim como para facilitar o tratamento que será dado às contribuições recebidas.

Assim, no que concerne ao eixo temático, é possível verificar uma grande concentração de audiências públicas relacionadas à regulamentação de aspectos econômico-financeiros das operadoras, vejamos:

Gráfico 3 – Distribuição temática das audiências públicas realizadas pela ANS



Fonte: Elaboração Própria

No que se refere aos assuntos debatidos em sede de audiências públicas, como já observado, verifica-se que não há um critério claro quanto à relevância social dos temas debatidos, centrando-se, de modo prioritário, em matérias relacionadas ao mercado regulado, uma vez que apenas 38% das audiências eram referentes a matérias que impactam diretamente beneficiários - reajustes, contratação de planos e mecanismos financeiros de regulação.

Ao comparar os temas debatidos nas audiências públicas realizadas com os temas das Resoluções Normativas do período em análise, verifica-se que 19% dos atos normativos publicados no período são relacionados à regulamentação de aspectos econômico-financeiros, 8% relacionados à regulamentação da relação entre operadoras e prestadores, 5% relativos à regulamentação quanto à contratação de planos, 4% sobre reajustes e 2% sobre mecanismos financeiros de regulação:

Tabela 3 – Resoluções Normativas publicadas entre 2014-2018 por assunto

Resoluções Normativas editadas entre 2014-2018 por assunto	Total:
Regulamentação econômico-financeira das operadoras	18
Regulamentação sobre o Regimento Interno da ANS	16
Regulamentação sobre regras de autorização e funcionamento	14
Regulamentação sobre cobertura	11
Regulamentação da relação entre operadoras e prestadores	8
Regulamentação sobre temas variados	7
Regulamentação sobre processo de fiscalização	6
Regulamentação sobre contratação de planos	5
Regulamentação dos reajustes	4
Regulamentação sobre Ressarcimento ao SUS	3
Regulamentação da Câmara de Saúde Suplementar	3
Regulamentação sobre mecanismos financeiros de regulação (coparticipação e franquia)	2
Regulamentação da portabilidade	1
Total Geral:	98

Fonte: Elaboração Própria

Portanto, verifica-se uma relação de proporcionalidade entre os atos normativos editados no período e os temas debatidos em sede de audiência pública.

Assim, no que se refere ao escopo das audiências públicas realizadas, é possível verificar que estes tendem a ser bem delimitados e guardar uma relação de proporcionalidade com os atos normativos editados, contudo, deve ser repisado que não há critérios claros de identificação de temas de relevância social.

4.4 IMPACTO DAS CONTRIBUIÇÕES NA TOMADA DE DECISÃO

Todas as informações relacionadas às audiências públicas realizadas no âmbito da ANS são consolidadas no Relatório de Audiência Pública (RAP), no qual constam os dados estatísticos quanto à participação e contribuições recebidas. Esses relatórios, a despeito de serem estruturados de modo similar, não são padronizados, variando de uma audiência para outra.

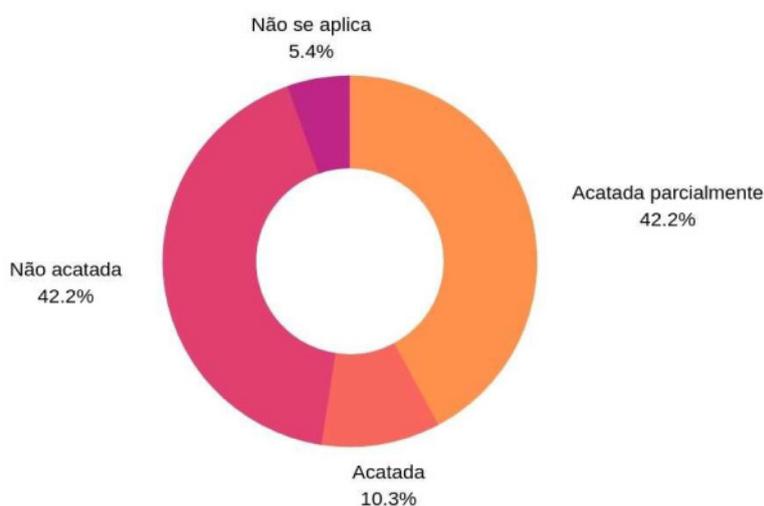
Vale destacar que os relatórios da 1ª e da 6ª audiências públicas não enfrentaram a análise das contribuições recebidas, de modo que não foi possível utilizá-las a fim de aferir a qualidade do processo.

Apenas no relatório da 7ª audiência pública constou uma classificação da ANS quanto ao acatamento ou não das contribuições recebidas. Nos demais casos, embora haja manifestação quanto ao teor das contribuições, não foi realizada uma categorização quanto ao desfecho das contribuições recebidas.

No presente estudo, as contribuições foram categorizadas quanto ao desfecho, a partir da análise das manifestações da ANS. Em relação à 7ª audiência pública, foram consideradas as classificações formuladas pelo próprio órgão regulador. Assim, as contribuições recebidas foram classificadas em: a) acatadas, quando integralmente incorporadas; b) não acatadas, quando foram rechaçadas de plano pela ANS; c) parcialmente acatadas, quando não foram incorporadas na íntegra ou quando foram consideradas para fins de discussão atual ou futura, embora não tenham sido incorporadas de imediato; e d) não se aplica, quando as contribuições não guardavam pertinência com o tema debatido.

Desse modo, ao categorizar as manifestações da ANS a respeito das contribuições recebidas nas audiências públicas, foi possível verificar que apenas 10% foram integralmente acatadas, vejamos:

Gráfico 4 – Análise das contribuições recebidas

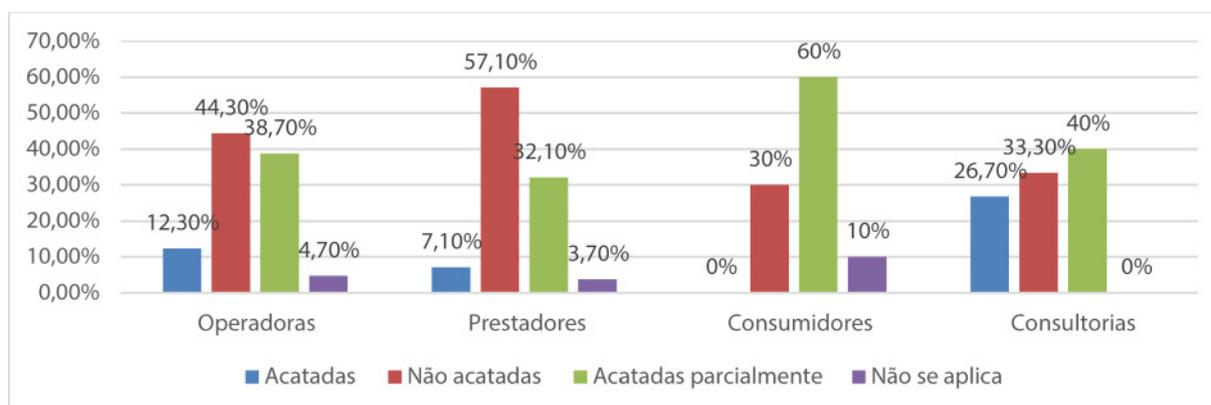


Fonte: Elaboração Própria

Também é possível observar que 42,2% das contribuições foram acatadas parcialmente, ou seja, a despeito de não terem sido incorporadas integralmente, foram consideradas no processo decisório.

Ao analisar as contribuições por grupos de contribuintes, é possível verificar que nenhuma contribuição de entidades de defesa do consumidor foi acatada integralmente e que as empresas que prestam consultorias no setor tiveram o maior percentual de contribuições acatadas. Já as operadoras de planos de saúde e prestadores seguiram um padrão similar:

Gráfico 5 – Desfecho das contribuições por segmento social



Fonte: Elaboração Própria

Ao considerar a análise da ANS sobre as contribuições recebidas durante as audiências públicas, é possível observar que grande parte é acatada apenas parcialmente, muitas vezes sendo consideradas apenas para fins de incorporação às próximas discussões, sendo de difícil aferição identificar os desdobramentos futuros.

Nesse sentido, é possível concluir que a Agência acata um percentual reduzido das contribuições apresentadas e que, na maior parte dos casos, incorpora apenas parcialmente as contribuições ou declara que as utilizará para fins de formulação futura das políticas públicas discutidas.

Outro ponto que merece destaque é relativo à distribuição das contribuições entre os participantes, já que a participação do mercado regulado é muito superior à participação de outros segmentos da sociedade. Dessa forma, ao analisar as contribuições incorporadas ao processo decisório pela Agência, é fundamental coadunar essas informações com a proporcionalidade do grupo representado.

Sendo assim, verifica-se que a participação dos órgãos de defesa do consumidor, cidadãos que não tenham vínculos de representatividade, meio acadêmico, dentre outros segmentos, têm uma participação muito pequena em termos de contribuição e incorporação de ideias no debate sobre as políticas públicas de saúde suplementar, o que precisa ser enfrentado a fim de garantir maior isonomia em termos de participação social.

TRANSPARÊNCIA

No que se refere à transparência, foi constatado durante a pesquisa que a ANS disponibiliza todos os documentos relativos às audiências públicas realizadas em seu endereço eletrônico, garantindo o livre acesso aos cidadãos.

Foi verificado, ademais, que são disponibilizados documentos técnicos da Agência sobre os temas debatidos e, em alguns casos, gravações das audiências. Estes documentos são redigidos em linguagem técnica, o que pode dificultar a compreensão de alguns segmentos da sociedade.

No que se refere à divulgação quanto à realização das audiências, como já exposto, não há mecanismos que garantam a divulgação em locais de amplo acesso, como jornais de grande circulação, o que pode enviesar a participação, na medida em que apenas atores familiarizados com o acesso rotineiro ao sítio eletrônico da Agência podem ter conhecimento quanto à data e horário de realização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os achados da pesquisa observou-se uma demora na implementação do instrumento pela ANS, com resultados que indicam grande assimetria de participação entre os diversos atores do setor, com forte preponderância do mercado regulado e diminuta participação dos consumidores, o que revela que as audiências públicas ainda carecem de mecanismos que garantam a efetiva participação social de todos os segmentos da sociedade afetados pelas políticas públicas em análise.

É possível verificar, ademais, que um baixo percentual de contribuições é incorporado pela ANS no processo decisório, embora a Agência demonstre a intenção de utilizar parte das contribuições não incorporadas em discussões futuras sobre o tema.

Ainda que a ANS preveja a ampla participação da sociedade e transparência das ações relacionadas às audiências públicas, é necessário enfrentar a assimetria de informação que compromete a participação de consumidores e cidadãos e outros segmentos afetados pelos assuntos debatidos, sob pena de enviesar estes mecanismos, transformando-os em um ambiente de debate restrito aos agentes do mercado regulado e ao órgão regulador.

Portanto, embora a Agência tenha ampliado a utilização das audiências públicas como instrumento de participação social nos últimos anos, é importante aprimorar o instrumento, de modo a garantir a qualidade e a efetividade deste na formulação, implementação e controle das políticas regulatórias de saúde suplementar.

Por fim, é importante salientar que o presente trabalho se restringiu à análise das audiências públicas, a partir dos documentos disponibilizados no sítio eletrônico da ANS. Contudo, como asseveram Fonseca *et al* (2014), o uso das audiências públicas é pontual e algumas políticas públicas demandam outros instrumentos participativos, de forma que para melhor compreender a participação social no âmbito da ANS é necessário avaliar também os demais instrumentos de participação social utilizados e outros aspectos da participação, como a percepção dos participantes sobre o processo, uma avaliação pormenorizada dos próprios participantes e os desdobramentos futuros dos temas debatidos.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Debora C. Rezende et al. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, p. 109-123, 2011.

ANS – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. Disponível em: < <http://www.ans.gov.br/participacao-dasociedade/audiencias-publicas>>. Acesso em 05 de mai de 2019.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BRASIL. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15 de mai de 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.327, de 05 de janeiro de 2000. Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3327.htm>. Acesso em 15 de mai 2019.

BRASIL. Resolução Normativa nº242, de 7 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MTYxNg==>>. Acesso em 15 de mai 2019.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. Revista dos Tribunais, p. 727-739, 2002.

DE SOUZA MINAYO, Maria Cecília; DE ASSIS, Simone Gonçalves; DE SOUZA, Edinilsa Ramos. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. [s.l.]: SciELO-Editora FIOCRUZ, 2005.

FONSECA, Igor Ferraz et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 1, p. 7-29, 2014.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de empresas, v. 35, n. 3, p. 20–29, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e sociedade**, v. 13, p. 20-31, 2004.

GORDILLO, Agustín. Procedimiento de Audiencia Pública. RAP. Julio, 1996.

JACOBI, Pedro. **Políticas Públicas**. São Paulo, Cortez, 1989.

MENCIO, Mariana et al. O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades. 2007.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. 2008.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Audiências públicas. Revista de Direito Administrativo, v. 210, p. 11-23, 1997.

PIRES, Roberto Rocha C. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 347-364, 2011.

SILVA, Alessandra Obara Soares da et al. Participação popular na administração pública: as audiências públicas. 2009.



SILVA, Fabio de Sá. De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. 2011.

SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. **Revista de direito administrativo**, v. 229, p. 259-284, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.

INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO NOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO SUL-FLUMINENSE

RALPH ROCHA H. NADER (ICHS/ UFF-VR)
RODRIGO SIQUEIRA (ICHS/UFF-VR)
ARNALDO LANZARA (ICHS/UFF-VR)

RESUMO:

Este trabalho analisa a situação do mercado de trabalho da Mesorregião Sul-Fluminense no período de 2007-2017. A série histórica observada, por compreender períodos tanto de expansão do mercado de trabalho como de retração e crise econômica, permite analisar como interagem as dimensões macroeconômicas e as regulações do emprego. Assim, à luz das novas perspectivas sociologicamente informadas das políticas públicas, busca-se analisar comparativamente os municípios da mesorregião, a fim de compreender de que forma a implementação de políticas públicas para o mercado de trabalho dialoga com as realidades locais. O artigo discute inicialmente os dados quantitativos dos mercados de trabalho dos municípios, comparando-os entre si e em relação aos números nacionais. Em discussão mais qualitativa, a realidade da regulação do trabalho na Mesorregião é discutida a partir de dados levantados através de entrevistas com auditores do trabalho.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é um desmembramento do projeto de pesquisa “Políticas Públicas e Regulação do Trabalho nos Municípios da Mesorregião Sul Fluminense”, financiado pela FAPERJ, realizado no Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense de Volta Redonda. O projeto iniciou-se em 2018 e analisa a conjuntura do mercado de trabalho a partir da série histórica 2007- 2017, que compreende tanto o ciclo de crescimento econômico e a manutenção de um baixo nível de desemprego quanto o ciclo de retração e diminuição dos postos de trabalho. Seus resultados mais relevantes até o momento na avaliação da conjuntura mesorregional envolvem a identificação dos mercados mais afetados pela retração, bem como a dos mercados afetados marginalmente. Esta primeira distinção já é útil para a construção de uma perspectiva mais ampla do crescimento do emprego, notadamente, sua relação com o investimento na indústria nacional.

Contudo, o foco deste trabalho surge a partir de um dado imprevisto, encontrado na pesquisa de campo na área da Justiça do Trabalho. Em entrevista com o auditor do trabalho Luiz Felipe Monsores Assumpção, no Ministério do Trabalho e Emprego SDT Volta Redonda, chamou-nos a atenção a descrição dada por ele da transição institucional que o MTE sofreu internamente. Resumidamente, seu argumento se relaciona à aplicação de determinados instrumentos gerenciais que transformaram qualitativamente a prática da Inspeção do Trabalho, orientando cada vez mais as ações para recolhimentos fiscais em detrimento do controle sobre a garantia de direitos. Esta mudança é significativa se considerarmos a linha do tempo estabelecida pelo auditor. Segundo Luiz, os dispositivos legais que operaram esta transição foram dispostos em 2010, ano onde o crescimento dos postos de trabalho havia sido ligeiramente abalado pela crise de 2009, mas seguia fortalecido pelo ciclo econômico favorável. Este trabalho busca situar a reconfiguração da função da Justiça do Trabalho dentro do esforço de adotar práticas gerenciais orientadas para a eficiência, instituído enquanto gramática nacional no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, texto base da reforma gerencial promovida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso através do ministro Bresser-Pereira. A gramática gerencial, embora instituída neste período, foi desenvolvida em diferentes e significativos níveis por todas as gestões federais desde então, e os instrumentos ligados a esta forma de conceber a ação pública são os que orientam as reformas citadas por Luiz.

Assim, o paper busca demonstrar que, embora sustentados em perspectiva “técnica”, os instrumentos gerenciais, por conterem em si determinada definição do que é Estado e do que é Sociedade (LASCOMES e LE GALES, 2012), são responsáveis pela manutenção da omissão estatal diante da reprodução das desigualdades e da falta de vinculação de direitos ao trabalho, perpetuadas desde o regime da escravidão na sociedade brasileira. Inicialmente, resgatamos bibliografia que delimita o debate sobre o New Public Management enquanto ponto de partida da gramática gerencial; em seguida delimitamos as apropriações feitas por essa gramática - e seus limites - no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Situadas assim as especificidades do paradigma gerencial que concernem este paper, apresentamos a análise do auditor do trabalho Luiz Felipe Monsores Assumpção, a partir dos dados da entrevista a nós concedida e de artigo publicado pelo entrevistado. Por último, apresentamos possíveis caminhos de investigação que contribuam para o enriquecimento desta análise.

NEW PUBLIC MANAGEMENT E O PARADIGMA GERENCIAL

A ênfase nas práticas gerenciais como determinantes das interpretações sobre a função do Estado ganhou sustentação durante o período em que Margaret Thatcher foi Primeira Ministra do Reino Unido. Esta ênfase se deu a partir da New Public Management, uma abordagem que consiste na introdução de instrumentos da gestão privada na administração pública, buscando aumentar a “eficiência” do setor. Seus princípios assemelhavam a máquina pública à imagem da empresa privada, introduzindo temas como eficácia de gastos na prestação de serviços ou na contratação de servidores.

De início, nos interessa ressaltar o diagnóstico que esta abordagem propõe sobre a crise do Welfare State nos países centrais. Este diagnóstico se sustenta nas teses liberais clássicas sobre a função mínima do Estado, sua capacidade de dar conta das demandas sociais, e, assim, sobre seu tamanho. Compreende que a crise enfrentada por este modelo se dá pelo aumento dos gastos públicos e pela respectiva ineficiência destes, especialmente levando em consideração a crítica fiscal aos programas sociais. Como ressaltam Clarke e Newman (2012), há neste processo uma renegociação do pacto que organiza capital, trabalho e corporações. O “gerencialismo” não se trata, simplesmente, de uma crítica contábil à atividade fiscal do Estado, e sim de uma tentativa de reconstruir os termos que sustentam a dinâmica produtiva do capitalismo, especialmente considerando os ecos das revoluções tecnológicas e as promessas de dinamismo do mercado que se anunciavam no fim do milênio. Esta reconstrução não se dá em tábula rasa. No Reino Unido, a crítica ao modelo de financiamento do Estado de Bem-Estar Social se dá diante de um efetivo Estado de Bem-Estar Social: com instituições sólidas, organização coletiva e constituída burocracia estatal, onde as prerrogativas do Estado Moderno (neutralidade, legalidade, impessoalidade, meritocracia) estavam operacionalizadas e minimamente funcionais enquanto princípios do funcionalismo público.

Assim, as sínteses da New Public Management se dão de maneira responsiva à real concretização da estrutura burocrática weberiana e às disputas políticas sobre seus efeitos. Isto amplia o escopo da análise pois não compreende o gerencialismo meramente como teoria administrativa, e sim como uma gramática administrativa ligada a um processo social, sujeita a tensões políticas e às diferentes estratégias de apropriação dos instrumentos. Portanto, apesar do caráter globalizante e do impacto concreto que a New Public Management obteve sobre diversas formações estatais, estes impactos são mediados por negociações sócio-políticas que se utilizam da retórica e dos instrumentos gerenciais segundo diferentes óticas. Não à toa, Clarke e Newman (2012) ainda caracterizam o Gerencialismo como “isomorfismo discursivo”, uma vez que sua gramática estaria legitimada globalmente na construção de uma nova modernidade, mas esta não estaria em si pronta ou formulada nos princípios gerenciais. A partir desta noção, faremos algumas considerações sobre a concretização da gramática gerencial no Brasil, a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

O PDRAE E A DISSONÂNCIA INTERPRETATIVA

A agenda gerencial encontra espaço no Brasil logo após a redemocratização, depois do período de instabilidade do mandato de Fernando Collor, quando Fernando Henrique Cardoso vence sua primeira eleição presidencial, em 1995. Entre suas primeiras decisões, o então presidente atribuiu ao Ministério da Administração a tarefa de reformar o Estado, renomeando-o Ministério da Administração e Reforma do Estado. Este Ministério, encabeçado por Luiz Carlos Bresser Pereira, formulou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, sancionado em 1995. Neste plano, o Ministério apresentava um diagnóstico sobre o problema a ser reformado - o Estado - muito semelhante ao apresentado pela abordagem da New Public Management. Segundo Bresser, o Estado de Bem-Estar Social e a burocracia weberiana já teriam cumprido seu papel de normalizar a dinâmica do Estado, mas seriam insuficientes para tornar o Brasil "competitivo" (BRESSER, 1997). De início, vale ressaltar que a análise pressupõe etapas distintas, como se a necessidade da agenda gerencial se desse pela superação natural do paradigma burocrático, maturado e desenvolvido no Estado Brasileiro.

Não é possível capitular esta análise, por diversas razões, muitas vezes enumeradas pela literatura. Lima Junior (1998) problematiza a ideia de "substituição" de um paradigma pelo outro em seu caráter absoluto, considerando que a burocracia consolidou os princípios da racionalidade e da norma como estruturantes dos modelos de Estado:

Em segundo lugar, deve-se considerar que a retórica modernizante prevalecente não leva em conta o que se me afigura como sendo da maior importância: trata-se, efetivamente, de superar a administração no que ela tem de essencial, isto é, a racionalidade e a norma? Ou, não é bem isto, o que se quer é que a racionalidade e a norma atendam de forma gerencialmente superior às necessidades da população? Introduzir a administração gerencial implica que os controles essenciais, e isso apenas em certos níveis hierárquicos, devem referir-se aos resultados, substituindo, quando for o caso, os controles a priori típicos da administração burocrática pelo controle dos resultados. Além do mais, a formulação forte que supõe a substituição da administração burocrática pela gerencial deve ser bastante relativizada, dependendo, inclusive, da natureza da burocracia que se quer reformar: um exército não deve ser a mesma coisa, quer do ponto de vista organizacional quer do ponto de vista dos resultados, que um hospital, para dar um exemplo simples. (1998, p. 19)

Também no raciocínio do autor, nem o "paradigma burocrático" nem o Estado de Bem-Estar Social foram superados no Brasil pois sequer foram concretizados plenamente, tal qual definidos pelas referências adotadas por Bresser. Sobre este fato, a literatura é ainda mais vasta (MURILO DE CARVALHO, 2001; NUNES, 1997). Os primeiros esforços conclusivos neste sentido, realizados no período Vargas tanto em relação à capacitação e formação do funcionalismo público quanto à ampliação da seguridade através dos direitos sociais, não tiveram continuidade no período militar e voltaram a ser discutidos apenas no contexto da Constituição de 1988. E estes mecanismos de garantia de direitos previstos na Constituição mal haviam sido implementados em 1995, quando foi proposto o PDRAE, e a burocracia existente ainda não era suficiente para concretizar todos os instrumentos definidos na Carta. Portanto, a crise fiscal não poderia estar ligada simplesmente aos altos custos da burocracia profissionalizada e nem aos custos dos direitos sociais no país, como argumentou Bresser.

Há outro pressuposto adotado pelo PDRAE que incide diretamente no tema deste trabalho: a percepção do cidadão enquanto cliente (ABRUCIO, 1997). Este conceito reduz a interface Estado x Sociedade à prestação de serviços, da mesma forma que reduz ao mesmo a concretização de direitos. Ainda que o plano leve em consideração a necessidade de estimular o controle social (BRESSER, 1997), a base retórica que constrói este conceito pela perspectiva gerencial em muito se difere da definida pela Constituição Federal de 1988, a exemplo da criação dos Conselhos nesta última (OLIVEIRA, 2010). Para a ótica gerencial, o controle social se dá através do controle da atividade fiscal do Estado, devendo este prestar conta dos seus gastos. A ampliação da membrana Estado x Sociedade não se daria, portanto, através de mecanismos de participação política, e sim pela fiscalização coletiva dos serviços prestados pelo Estado e seus gastos.

O que torna esta problemática relevante para este trabalho é a noção de que a gramática gerencial, ao tornar-se regra para a construção de "soluções eficientes", carece de instrumentos que ampliem a efetivação de direitos. No contexto britânico, pode-se imaginar que o gerencialismo se torna um vetor de transformação da ação pública menos absoluto, pois enfrenta a resistência da sociedade organizada e das instituições ligadas ao Estado de Bem-Estar Social, responsáveis históricos principalmente por organizar a demanda e o significado dos bens e serviços públicos. A ausência da construção desta rede burocrática no Brasil torna irrefreável a generalização dos instrumentos gerenciais como sinônimos de "mais eficientes" bens e serviços.

Nesse sentido, vale ressaltar que a concretização dos direitos garantidos na Constituição continuou na agenda pública, paralelamente à reforma gerencial. O SUS, por exemplo, cuja operacionalização ocorreu quase simultaneamente ao lançamento do PDRAE, foi constituído tanto em relação às disposições constitucionais quanto em relação às pressões gerenciais do ajuste fiscal. Assim, ainda que o corpo burocrático clássico do Estado de Bem-Estar Social não tenha se concretizado antes do PDRAE, a expansão das expectativas sobre a função do Estado relacionadas a este modelo ocorreu na sociedade brasileira. Não à toa, Bresser (1996) se utiliza deste fato para argumentar a necessidade do Estado realizar estas novas demandas, ainda que a solução apresentada diante da suposta falência do modelo burocrático seja apenas a redução do Estado à suas funções mínimas, caracterizando-o como problema (LUSTOSA, 2005).

Em contraponto à esta interpretação dos efeitos concretos da modernidade brasileira, para a mais ampla compreensão deste avanço mútuo nos vetores de formulação da ação do Estado, adotamos a definição de Souza (2000) de modernização seletiva, que define o processo modernizador a partir da concretização e atualização de alguns - e não todos - os valores modernos importados da Europa, considerando equivalentes as variáveis locais. Não se trata, portanto, de comparar saltos modernizadores segundo o padrão ocidental dos Estados de Bem-Estar Social e burocracias, e sim de inscrever a análise sobre os instrumentos de garantia de direitos em relação ao debate próprio à sociedade brasileira, compreendendo sua construção a partir das possibilidades e contingências locais. No caso brasileiro, isto significa analisar estes instrumentos do Bem-Estar enquanto produzidos conjuntamente com os instrumentos gerenciais a serviço do ajuste fiscal, constituindo complexa imbricação.

Esta compreensão do processo modernizador brasileiro é importante para analisar o campo de forças no qual se deu a aplicação dos instrumentos gerenciais no campo da Inspeção do Trabalho.

INSPEÇÃO DO TRABALHO E OS INSTRUMENTOS GERENCIAIS

O CONFLITO ENTRE A GARANTIA DE DIREITOS E A FISCALIZAÇÃO DE TRIBUTOS

Na entrevista realizada para o projeto de pesquisa, Luiz Felipe Monsore Assumpção, auditor do trabalho de Volta Redonda, descreveu um processo interno ao campo da Inspeção do Trabalho, que diz respeito à uma mudança qualitativa na atuação dos auditores. Este processo possui um ano crítico institucional, segundo Luiz, que é 2010. Neste ano foi publicada a Portaria nº 546, de 11 de março. Antes de discutir este instrumento (LASCOMES, LE GALÉS; 2012) (OLLAIK, MEDEIROS; 2011), ressaltamos que o entrevistado é estudioso do tema, e o contato com a sua perspectiva orientou nossa análise. As ideias apresentadas na entrevista estão formuladas também em seu artigo “Redemocratização e Transformação da Inspeção do Trabalho no Brasil: alguns aportes sobre eficiência e fragilidades” (2016), de maneira mais completa e fundamentada. Assim, ambas as fontes de pesquisa serão utilizadas nesta seção.

Como apontam Cardoso e Lage (2005), a constituição do campo da Inspeção do Trabalho se deu descontinuamente atravessando as mudanças políticas do país, com normatizações incrementais ocorridas de Vargas à 64, interrompidas após o primeiro ano do período militar, e reorganizadas a partir da CF88. A Inspeção, a partir daí, se torna encarregada de garantir a realização dos direitos previstos na Carta. Desta maneira, a análise aqui realizada sobre a Portaria nº546/2010 se faz levando em consideração a atribuição funcional da Inspeção do Trabalho de fiscalizar o cumprimento de garantias constitucionais.

O primeiro marco legal ressaltado em Assumpção (2016) na análise do campo após a redemocratização é a criação do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho em 1992, que efetiva um pareamento entre a Inspeção do Trabalho e as outros recolhimentos da União, como a Receita ou a Previdência. Este pareamento é fundamental para compreender o que o autor entrevistado chama de “crise de identidade” do campo. Identificando inicialmente a construção de uma agenda de classe a partir da década de 40 no debate sobre a fiscalização do trabalho, argumenta-se que a partir de 1989 - ano no qual duas Portarias criaram as condições de proposição do SFIT - esta agenda passou a ser desconstruída dentro da Inspeção a partir da consolidação do foco nas atividades fiscais.

Contudo, se a realização do SFIT é fundamental para a formação de uma narrativa de “Fisco” à Inspeção, o argumento feito por Luiz na entrevista é de que os primeiros instrumentos orientados ao aumento da arrecadação, como a reestruturação remuneratória que instituiu a Gratificação de Incremento à Fiscalização e Arrecadação, ainda que dissessem diretamente respeito à essa crise de identidade, eram confrontados por desenhos institucionais que minimamente refletiam a narrativa de classe da Inspeção. A partir de 2010, contudo, essa reflexividade foi sobreposta pela narrativa do “Fisco”, efetivada pelo novo desenho.

O ano mágico é o ano de 2010. O Adalberto e o próprio Roberto, eles vão analisar aspectos de vinculação da remuneração à produtividade, essa coisa produtivista, que é importante. Mas não era determinante. Na minha avaliação não é determinante. Porque o que é determinante é a própria maneira na qual a Inspeção do Trabalho começou a se ver. Começou a se ver como “Fisco”.

Este conflito se dá agora entre diferentes gerações de Auditores Fiscais do Trabalho (AFTs), como afirma Luiz ainda na entrevista:

Tem colegas aí da geração de 2001 que hoje são 72%. 72% dos profissionais da Inspeção do Trabalho entraram depois de 2003. Eu sou da geração de 94, portanto eu sou 28%. E quem tá em Brasília, 80% são de pessoas de nova geração. Que não conheceram o desenho de 94, que não conheceram os desenhos anteriores, de 85. Só conheceram o desenho a partir de 2010. Então assim, houve uma ruptura crucial em 2010.

A PORTARIA Nº 546, A FISCALIZAÇÃO POR PROJETOS E A EXCLUSÃO DO CONFLITO

A Portaria nº546 estrutura a atividade do Auditor Fiscal do Trabalho a partir do gerenciamento dos projetos. A gestão por projetos, ainda que utilizada amplamente na história, passa a ser formulada enquanto campo de conhecimento pela iniciativa privada, enquanto modelo para obtenção de ótimo desempenho e resultados. Sua transição para a gestão pública se dá orientada pelos mesmos valores, principalmente a partir do “foco no gerente” dado pelo gerencialismo.

O desenho especificado na Portaria, como definido por este tipo de método, adota a centralidade da formulação, análise e seleção de projetos, além da definição dos objetivos e metas. A Secretaria de Inspeção do Trabalho, portanto, ganha proeminência pois passa a definir onde a atuação dos AFTs será realizada. Ainda que a Portaria defina que as bases de informação que sustentam a formulação dos projetos devem ser baseadas em “dados oficiais”, categoria que discutiremos adiante, já se percebe uma mudança na racionalidade com esta centralização. Em nota de rodapé, Assumpção (2016) argumenta que o pressuposto é a substituição de uma Inspeção reativa por uma que formule sua própria demanda, a partir de indicadores. Percebe-se, contudo, que essa “reatividade” se dá a partir do encontro com a demanda dos trabalhadores, formulada por eles. É o que Assumpção chama de “demandas individuais” na entrevista. A formulação de projetos a partir de indicadores numéricos, uma vez centralizada, tende a excluir a formulação das prioridades fundamentadas neste tipo de demanda. Assim, como afirma o entrevistado em seu artigo:

A fiscalização por projetos se justificou pela necessidade de coletivização da atuação fiscal, como condição para o aumento da eficácia do Sistema de Inspeção do Trabalho. O efeito colateral, ainda carente de estudos mais aprofundados, situa-se na perda de capilaridade do Sistema de Inspeção do Trabalho, até então assegurada e mantida através das unidades descentralizadas (Gerências Regionais). Isto, de fato, decorre da redução da superfície de contato dos agentes de inspeção com a realidade do mundo do trabalho trazida pelos sujeitos trabalhadores. As chamadas “demandas individuais” perderam importância. Internamente, a percepção dos setores de inspeção do trabalho das Gerências Regionais serviu apenas para emprestar alguma contribuição na seleção inicial dos projetos. (ASSUMPÇÃO, 2016, p.126)

É parte da agenda de pesquisa do projeto o aprofundamento desta avaliação. Contudo, o que propomos como discussão são as eliminações conceituais da função do Estado com a adoção dos princípios de eficiência, eficácia, somadas à priorização da análise por resultados em seções críticas de sua atuação. Aqui, a palavra “crítica” não é adotada como sinônimo de “urgente” e sim como sinônimo de análise, ponderação e reflexividade. A chamada “agenda de classe” definida por Luiz se constitui a

partir de instrumentos que investigam concretamente o campo de trabalho, que operam a partir das competências de análise do agente fiscalizador, e que foram definidos a partir da necessidade constitucional de garantir direitos. Isto exige que a instituição seja capaz de representar o conflito, e não de eliminá-lo.

É esta necessidade de produzir resultados “eficazes” que define a representação do conflito como ineficiente. A adoção de metodologias que levem em consideração a tensão na qual opera a atividade da Inspeção não podem ser produzidas simplesmente a partir da definição de metas fiscais ou número de autuações. A representação do conflito exige que a instituição assuma os custos de um processo elaborativo, no qual o empresariado brasileiro passe a adotar as legislações trabalhistas integralmente, o que se torna, em outros termos, a tarefa de transformar de forma exógena a conduta das classes que concentram poder suficiente para pagar os custos do não cumprimento de suas obrigações (CARDOSO & LAGE, 2005). Assim, a “coletivização” da ação impõe que não se leve em consideração as especificidades locais que determinam diversas demandas. O que torna este modelo “mais eficiente”, portanto, é a mera redução da internalização destas demandas e dos conflitos, com óbvia consequência na redução da capilaridade da ação, e, sugere-se, de sua “eficiência”. Há aí um processo de seletividade da ação pública, que define, de início um recorte de ação para os Inspectores que sabota a fiscalização de direitos. Da mesma forma, como indica Assumpção (2016), a noção de “dados oficiais” que supostamente representam a problemática dos conflitos, ainda que apresentada na portaria, não define a formulação de metas:

A Portaria nº 546/2010 prescreve que a elaboração dos projetos se baseará “em diagnóstico fundamentado na análise de pesquisas sobre o mercado de trabalho, prioritariamente em fontes de dados oficiais”. No entanto, os chamados “dados oficiais” não são levados em conta para a definição das metas, cuja principal característica é a de ser uma progressão ascendente ($r > 0$)¹⁸. Independentemente de qualquer variável demográfica ou macroeconômica, seja relacionada ao emprego, à inflação, à produtividade do trabalho, à expansão ou encolhimento de certos setores da economia, ao Produto Interno Bruto etc., as metas são sempre crescentes, regurgitadas e ampliadas segundo uma lógica autopoietica, que assume como pressuposto o débito permanente da Inspeção do Trabalho com a realidade circundante. (2016, p. 128)

Sobre isso, consideramos essencial a interpretação que o autor nos deu em entrevista, que define que o pressuposto deste desenho institucional está no “débito permanente”, uma vez que a capacidade da Inspeção de dar conta das demandas já é considerada limitada em 2010, e a adoção de mecanismos de eficácia se dá a partir deste diagnóstico. Nas palavras dele, “...o modelo parte do pressuposto que a Inspeção do Trabalho não funciona”.

Por isso mesmo, os indicadores que agora afirmam a eficiência do campo da Inspeção não são baseados numa concepção “crítica” do campo, e sim da necessidade deste campo ser “eficiente”. Ao acessar o website onde os dados da Inspeção do Trabalho estão concentrados (sit.trabalho.gov.br/radar), os principais dados apresentados na página inicial se relacionam a quantidade de trabalhadores alcançados ou a quantidade de irregularidades identificadas. Estes indicadores não se constroem a partir de variáveis qualitativas, e não indicam a efetividade da intervenção da Inspeção no campo do trabalho. A produção de números pode crescer sem necessariamente a concretização de objetivos aumentar, especialmente considerando a flexibilidade na interpretação destes objetivos, intrínseca a um campo atravessado por conflitos políticos. Isto é ressaltado também por Assumpção na entrevista:

Por que fazer estatística de inspeção do trabalho também é muito complicado? Até o ilícito trabalhista não é elemento objetivo. [...] é subjetivo até no campo da descrição do ilícito. Você quer ver uma coisa? Tem uma parte da minha tese que eu digo que o e mentário que a gente usa pra fazer o auto de infração é, na verdade, um código penal trabalhista. Locaute. Já ouviu falar, locaute? Locaute tá previsto na CLT desde a criação da CLT. Artigo 712. Se você procurar todas as edições do nosso e mentário desde que ele foi criado, na década de 90, depois 2002, 2008, e agora, o locaute não aparece como ilícito. O locaute é simplesmente ignorado como ilícito. Aí vem a greve dos caminhoneiros. Houve uma percepção do campo político de que aquilo era um locaute. Apareceu na ementa agora. Agora inventaram o tempo do locaute. Então veja, o próprio ilícito, a própria descrição do ilícito não é um elemento objetivo. É uma percepção do ilícito, e uma percepção atravessada [...] houve momentos em que a CLT não foi alterada e o número de ilícitos aumentou, ou às vezes diminuiu – e aí isso é muito curioso. [...] O ilícito é o que a Inspeção do Trabalho percebe como tal. Então não existe uma aderência orgânica, encrustada com a própria legislação. É uma percepção.

Quando estamos falando do conflito estruturante do capitalismo, entre capital x trabalho, a adoção do sistema de gestão por projetos se mostra ainda mais perversa, pois retira da Inspeção a sua capacidade de realizar intervenções. Considerando o argumento de Cardoso e Lage (2005), no qual o interesse capitalista muitas vezes define que correr o risco de ser autuado pela Inspeção e pagar os custos vale a pena economicamente, o principal desafio do campo é o de tornar este “trade-off” mais caro às empresas. Isto se torna ainda mais inatingível quando a formulação das demandas exclui a permeabilidade local do sistema às denúncias dos trabalhadores, além de estar definida prioritariamente a partir de metas arrecadatórias estabelecidas pela União. A gestão por projetos, portanto, não está definida a partir da reflexividade necessária para cumprir os objetivos funcionais da Inspeção do Trabalho, além de estar norteada por objetivos paralelos aos constitucionais, que dizem respeito à concretização da narrativa fiscal, essa sim beneficiada pela atuação por projetos. Além disso ela facilita a possibilidade de a instituição mascarar o conflito, a partir da exclusão do debate sobre estas “percepções” que orientam a Inspeção, citadas acima.

CONCLUSÕES PARCIAIS E AGENDA DE PESQUISA

No trabalho de pesquisa que permitiu o encontro com o auditor Luiz Felipe Monsoreos Assumpção, nos deparamos com os indicadores típicos da conjuntura do mercado de trabalho brasileiro. A alta taxa de rotatividade, encontrada mesmo diante do ciclo econômico de crescimento do emprego, indica que a ampliação de direitos e a vinculação formal continuam representando grande desafio. O papel da Inspeção do Trabalho neste contexto é fundamental, e, como apresentamos, seus desafios se tornaram mais complexos a partir do marco institucional apresentado.

Considerando o acima exposto, propomos a análise dos instrumentos conforme definidos por Pierre Lascomes, e Patrick Le Galès, (2012), que além de manterem sua definição enquanto instituições (OLLAIK, MEDEIROS, 2011), ressaltam sua capacidade de garantir previsibilidade à ação social e a de estabilizar seletivamente determinadas ações, portando em si determinada definição de Estado e de Cidadão. Entende-se, portanto, os instrumentos a partir de sua não-neutralidade. Ainda que a necessidade de “coletivizar a ação” e “aumentar a eficiência” da Inspeção seja a retórica adotada pelo Ministério à época, é a pressão fiscal que condiciona a necessidade de reformar o campo, e é a partir desta necessidade que a adoção da fiscalização por projetos acontece.

Como buscamos argumentar, é também a partir desta necessidade que se justificaram as reformas de Estado orientadas pelo paradigma gerencial no Brasil, e a sequencial adoção de metodologias de gestão por resultados institucionalizadas nas diversas áreas de ação do Estado. Os efeitos da generalização destes instrumentos são diferentes no Brasil do que em outros países, onde tradições políticas ligadas à luta pelo Bem-Estar Social concretizaram instituições e práticas que agem como contraponto a estes avanços. A Inspeção do Trabalho, como argumenta Assumpção (2016), passou por um processo de “dessubjetivação”. É possível traçar um paralelo com a citada análise de Clarke e Newman (2012) sobre a New Public Management, que buscam chamar a atenção para a mudança nos termos do pacto entre Estado, trabalho e capital promovida pelo paradigma.

Argumenta-se que esta mudança, aliada ao avanço da flexibilização do trabalho no contexto do capitalismo global, pode ser estudada como fator que contribui para a entrada da Reforma Trabalhista na agenda pública. Esta questão de pesquisa faz parte de uma agenda que busca compreender de que maneira a gramática gerencial freia, desde sua primeira institucionalização, a formação de sistemas estatais que garantam os direitos previstos constitucionalmente, contribuindo, em oposição, para o desmonte destes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília; MARE/ENAP, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. Revista do Serviço Público, Ano 50 - Número 4. Out-Dez 1999

LASCOTES, Pierre LE GALÈS, Patrick. *A ação pública abordada pelos seus instrumentos; 'Dossiê'* Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais. v.9, n.18, jul/dez. 2012

OLLAIK, Leila Giandoni. MEDEIROS, Janann Joslin. *Instrumentos Governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro; RAP, 2011.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro; Zahar, 1997.

LIMA JR. Olavo Brasil de. *As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos*. Revista do Serviço Público, 1998.

NEWMAN, Janet. CLARKE, John. *Gerencialismo*. Educ. Real. Porto Alegre, v.37, n.2, p.353-381, 2012.

CARVALHO, José Murilo De. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LUSTOSA, Frederico, “*Condicionantes da reforma do Estado no Brasil*” in “*Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*”, Rio de Janeiro, FGV, 2005

ABRUCIO, Luiz Fernando, *“O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente”*. Cadernos ENAP, Brasília, 1997.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R., *Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil*. CADERNOS EBAPE. BR, v. 8, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, Set. 2010 p. 422-437

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema Brasileiro*. UNB, 2000.

CARDOSO, Adalberto; LAGE, Telma. *A Inspeção do Trabalho no Brasil*. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 48, no 3, 2005, p. 451 a 490.

ASSUMPÇÃO, Luiz Felipe Monsores de. *Redemocratização e transformação da Inspeção do Trabalho no Brasil: alguns aportes sobre eficiência e fragilidades*. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 3, n. 1, jan./abr. 2016

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA E AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL: MUDANÇAS E CONTINUIDADES

ARNALDO PROVASI LANZARA (UFF/ INCT-PPED)¹
BRUNO SALGADO SILVA (IESP-UERJ)²

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, vários países reformaram seus sistemas previdenciários públicos de repartição, seja por meio da redução de benefícios ou do estímulo a planos privados de previdência. Em termos de resultados, as reformas previdenciárias representaram proteção mais fraca para quem estava fora do mercado de trabalho, menor redistribuição e maior incerteza quanto aos níveis futuros dos benefícios.

Importa destacar que as reformas de natureza privatizante nos sistemas previdenciários raramente se produzem de forma abrupta, seguindo muitas vezes uma trajetória gradual - mas não menos transformadora -, e dependem dos instrumentos de política pública gerados pela ação governamental.

No curso das reformas previdenciárias, políticos, *policymakers* e grupos organizados geralmente se apropriam de alguns instrumentos, como os fundos complementares de previdência privada, com o fito de subverter os arranjos públicos previdenciários caracterizados por maior resiliência institucional, contornando, assim, os efeitos inerciais advindos de políticas progressivas.

A utilização desses instrumentos é notória nos processos de reforma de países com regimes previdenciários do tipo bismarckiano, os quais possuem maior vinculação com os interesses sindicais.

No caso brasileiro, o avanço do setor de previdência complementar pode ser visto como uma consequência direta da promoção de certos instrumentos introduzidos durante as reformas previdenciárias. Se por um lado, esses instrumentos não ousaram romper com o papel preponderante da previdência pública, por outro, fortaleceram o pilar privado do sistema previdenciário.

¹ Professor - Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisador - Instituto de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED).

² Doutorando em Ciência Política – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP- UERJ).

Este trabalho está dividido em quatro partes, além desta “breve introdução. A primeira parte faz uma breve revisão da literatura sobre os instrumentos de política pública, enfatizando suas distintas propriedades e modos de operação em face do atual contexto de retração do Estado e das políticas de proteção social. Em vista das atuais pressões que ameaçam os sistemas públicos previdenciários, a segunda parte discute como esses instrumentos são utilizados nos processos de reforma dos sistemas públicos de repartição, apesar das resistências impostas pelos interesses organizados. A terceira parte aborda a utilização desses instrumentos no caso das reformas previdenciárias empreendidas no Brasil desde a década de 1990, demonstrando como a expansão da previdência complementar foi facilitada a partir da introdução de instrumentos específicos. A quarta parte conclui o trabalho.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS SEUS INSTRUMENTOS

Os instrumentos de política pública se constituem num conjunto de técnicas através das quais as autoridades governamentais procuram exercer o seu poder e obter legitimidade para perseguir diversas estratégias políticas (BEMELMANS-VIDEC, 1998). São esses instrumentos que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental (HOWLLET, 1991).

As escolhas sobre o desenho dos instrumentos de política pública, bem como dos seus modos de implementação, variam segundo a orientação cognitiva dos *policy makers* e os fatores contextuais que, historicamente, têm afetado suas visões sobre a ação pública (LINDER; PETERS, 1989). Importante aqui é questionar porque em contextos específicos alguns instrumentos são selecionados em detrimento de outros. Por que os governos escolhem determinados tipos de instrumentos em um dado contexto decisório? Quais as razões técnicas, políticas e sociológicas que justificam a escolha desses instrumentos?

Embora os critérios de eficiência sejam frequentemente evocados pelos governos para justificar a escolha de determinados tipos de instrumentos, os critérios de legitimidade, os critérios propriamente políticos, assumem uma dimensão relevante, senão a mais importante, considerando que a escolha dos instrumentos não pode ser realizada de forma arbitrária. A necessidade de legitimar politicamente a escolha dos instrumentos significa que sua aceitação pelo público é o critério fundamental para a efetividade de uma política ou um programa. Um instrumento não é jamais redutível a uma racionalidade técnica pura; e ele é indissociável das intenções dos agentes que programam os seus diferentes usos (HOOD, 1983; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Aparentemente constituídos como “ferramentas de gestão” (SALAMON, 2002), os instrumentos de política pública se constituem como “dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais que organizam relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e dos significados dos quais é portador” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007:7). O que deve ficar claro é que os instrumentos, como os orçamentos, os controles de tarifas e preços, os subsídios, os cadastros e os mecanismos de filiação compulsória aos programas sociais, não são ferramentas axiologicamente neutras e indiferentes. Ao contrário disso, cada um desses instrumentos é uma forma condensada de conhecimento sobre o poder social e dos modos de exercê-lo; são formas de regulação do social e, nesse aspecto, possuem importantes repercussões para a estruturação dos processos políticos. Como toda instituição, os instrumentos permitem induzir e estabilizar formas de ação coletiva, tornando mais tangível e previsível o comportamento dos atores políticos e sociais (2007: 14).

A literatura de políticas públicas vem se dedicando a estabelecer diferentes tipologias de instrumentos (HOOD, 1983; VEDUNG, 1998). Alguns autores tipificam os instrumentos a partir dos seus diferentes graus de coercitividade, definindo os instrumentos como regulatórios, econômicos e informacionais (VEDUNG, 1998). O que define os primeiros instrumentos é um tipo de relacionamento que é mais coercitivo, pois estes prescrevem padrões de conduta que são normativos e obrigatórios. Os instrumentos econômicos são menos coercitivos que os primeiros e são caracterizados por uma série de recursos e incentivos materiais, os quais são empregados pelos governos para induzir determinados comportamentos. Já os instrumentos informacionais são ainda menos coercitivos que os últimos e não envolvem diretamente nenhuma penalidade ou incentivo, procurando dissuadir ou influenciar comportamentos através da difusão da informação e de efeitos de propaganda (1998:34).

Embora essa classificação proposta seja controversa, pois é difícil mensurar na prática os efeitos coercitivos que os instrumentos geram, ela é útil para analisar como os governos utilizam os instrumentos incrementalmente e seguindo uma ordem específica, evitando assim utilizar instrumentos mais coercitivos. Instrumentos menos coercitivos, como os informacionais e econômicos, geram menos desgastes políticos e são primeiramente introduzidos no sentido de quebrar, de um modo gradual, as resistências de grupos reticentes à inovação governamental em setores específicos de políticas. Depois de algum tempo, e estabilizados os efeitos gerados por esses primeiros instrumentos, os governos podem lançar mão de instrumentos regulatórios mais coercitivos para promover mudanças incisivas nos diversos setores de política.

A ação específica de cada um desses instrumentos torna-se uma dimensão analítica importante para caracterizar os efeitos de determinados desenhos de políticas sobre o comportamento dos seus destinatários. Tome-se o caso das isenções fiscais utilizadas pelos governos para incentivar o consumo privado de serviços de bem-estar. Governos premidos por fortes pressões fiscais vêm utilizando cada vez mais esses instrumentos para incentivar, de um modo menos coercitivo, à migração de grupos beneficiários de serviços sociais do setor público para o privado. As isenções fiscais reduzem para os grupos que delas se beneficiam o custo efetivo de tomar determinados cursos de ação esperados pelos governos.

O fato é que os instrumentos podem variar em sua efetividade de acordo com a natureza dos grupos sociais que os governos buscam influenciar (HOWLLET, 1991). Deve-se salientar que os instrumentos possuem um caráter dissimulado. Conforme destacado acima, eles são técnicos e neutros apenas em aparência. Guardam, por assim dizer, uma natureza “maquiaveliana”, transmutando-se na realidade a partir de um jogo de aparências – de um feixe de relações contraditórias –, mas que retém sua função de utilidade política, abrindo caminho para transformações mais sutis nos modos de governança, especialmente num contexto de reconfiguração do papel do Estado como agente provedor de políticas.

Na esteira desses processos de transformação, caracterizados por uma profunda diferenciação e fragmentação do poder estatal, surgem novos instrumentos (regulatórios, econômicos e informacionais) que passam a agir sobre uma infinidade de atores, organizados de forma cada vez menos

hierárquica e territorializada (LASCOUMES; LE GALÈS, 2014). Portanto, novos instrumentos adaptados a um contexto de liberalização são criados. E os governos buscam alcançar resultados similares ou melhores do que aqueles alcançados no passado, contando com poucos recursos financeiros e burocráticos. Com estas mudanças em tela, surge o risco de os instrumentos negarem o jogo conflituoso dos interesses sociais e das disputas políticas, de mascarar as relações de poder, passando a traduzir as “receitas despolitizadas” dos novos modos de governança orientados pelo mercado (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2014).

Diferentemente dos instrumentos regulatórios que caracterizavam o Estado interventor – instrumentos julgados agora como obsoletos –, os novos instrumentos, mais fragmentados e especializados, buscam nortear a ação pública a partir da suposta racionalidade técnica dos mercados. Assim, a utilização desses novos instrumentos passa cada vez mais a se apoiar em sua arrogada neutralidade para lançar uma “cortina de fumaça” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007) sobre as reais divisões e conflitos da sociedade, dissimulando suas intenções através de consensos mínimos, de baixa legitimidade, mas que conferem versões estilizadas e “gerais” dos problemas a serem enfrentados.

Com o auxílio de novos instrumentos é particularmente as questões sociais que se reduzem a questões técnicas, de mero tratamento gerencial dos problemas. A limitação dos recursos orçamentários impõe diversas dificuldades para a manutenção das estruturas “dispendiosas” da ação estatal no campo das políticas sociais, visto que as burocracias públicas e suas clientelas, outrora sinônimos de um compromisso democrático do Estado com a consecução dos direitos e expectativas de inclusão dos cidadãos, são vistas agora como um fardo pesado: que indivíduos e governos comprometidos com os valores da competitividade não querem mais carregar.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL

TENDÊNCIAS GERAIS DE MUDANÇA NOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

Os sistemas previdenciários se desenvolveram ao longo da história através de sofisticados instrumentos de prevenção dos riscos: consequência de um longo processo de aprendizado no campo das técnicas securitárias, em que o Estado desempenhou um importante papel. Pode-se dizer que a história do seguro social é a história do envolvimento do Estado na coletivização dos instrumentos de autoproteção dispersos na sociedade.

Tome-se o exemplo do instrumento de filiação compulsória aos esquemas de seguro público contributivo. Tal instrumento se tornou emblemático do processo de “coletivização dos riscos” que presidiu a formação dos primeiros arranjos nacionais de seguro social no final do século XIX (SWAAN, 1988). Antes do advento desses arranjos, e na ausência de qualquer proteção estatal, dado o predomínio da ideologia liberal, os trabalhadores apenas podiam se organizar através de associações voluntárias para se precaver contra os riscos relacionados à perda da capacidade laboral, seja por motivo de desemprego, doença, velhice ou morte. Embora constituídas originalmente para promover valores associativos e prover uma série de auxílios aos seus associados, essas associações, denominadas de sociedades de benefícios mútuos, demonstraram ser passíveis a uma regularidade sociológica, cristalizando um sistema de “pequenas unidades privadas e voluntárias de provisão de benefícios” – que incluía grupos com características mais homogêneas –, “sempre propenso a excluir os diferentes, os grupos de baixa renda, da participação desses benefícios” (1988:122).

Por diversas razões, esses arranjos de autoproteção não puderam sobreviver por muito tempo, sendo substituídos pelas modernas técnicas do seguro social. Portanto, o seguro social público, e de base nacional, surgiu para liberar os grupos dependentes da renda do trabalho dos “dilemas da ação coletiva privada e voluntária” em matéria de proteção social, compelindo os trabalhadores a contribuir para um único arranjo de coletivização dos riscos através da filiação compulsória (1988:130).

A filiação compulsória tornava o seguro extensivo a um maior número de pessoas, diversificava o risco e ainda permitia o advento de uma nova forma de solidariedade (a solidariedade intergeracional) - que, embora fosse mais anônima do que aquela praticada no interior das mutualidades, era muito mais eficaz em termos de escala e redistribuição. Permitia ainda distanciar a contribuição ao seguro das probabilidades e infortúnios pessoais ao coletivizar em grande escala os riscos (EWALD, 1990). Essa operação em escala, possibilitada pelo instrumento da filiação compulsória - introduzida muitas vezes por mecanismos legais e coercitivos - levou o seguro, juntamente com suas técnicas atuariais, a experimentar maior profissionalização.

Contudo, as recentes mudanças nos modos de governança das políticas sociais vêm lentamente reinserindo a lógica da autoproteção privada dos riscos nos sistemas previdenciários, levando a um questionamento dos instrumentos tradicionais de intervenção governamental nesse campo, e a uma redefinição desses mesmos instrumentos para outras finalidades. Assim, instrumentos que no passado serviram para implementar e consolidar os programas do Estado de Bem-estar Social são atualmente mobilizados para dismantelar esses mesmos programas.

O fato é que se observa atualmente, em diversos países e em graus variados, uma tendência em direção à privatização dos sistemas previdenciários (BROOKS, 2007; ORESTEIN, 2008; LEIMGRUBER, 2009; NACZICK, 2013; NACZICK; PALIER, 2014).

Diversos fatores explicam essa tendência. O primeiro deles e o mais significativo são as pressões colocadas pelo processo de liberalização das economias políticas. A espiral de liberalização que se abateu sobre as economias políticas, desde meados da década de 1970, vem seguindo um itinerário de “desregulações competitivas”, gerando uma conexão de mútuas implicações entre reformas nos sistemas de seguridade social e liberalização dos mercados (STREECK, 2018). Esta conexão geralmente se inicia com o afrouxamento dos controles sobre o setor financeiro, passa então pela flexibilização da legislação trabalhista e se completa finalmente com a privatização dos fundos públicos previdenciários.

A despeito da perda de receitas fiscais associadas à introdução dos sistemas de capitalização, políticos e burocratas, igualmente, têm se beneficiado com as políticas endossadas pelo setor financeiro. A privatização dos fundos públicos de previdência não somente incrementa as taxas de poupança no curto prazo, através da injeção esporádica de dinheiro no mercado de capitais, como também, e o que é mais importante, tem estimulado o crescimento de poderosas indústrias domésticas de serviços financeiros (NACZICK; PALIER, 2014).

Em países de renda média, como em alguns países da América Latina, o desenvolvimento do mercado de fundos de pensão tem sido promovido através de reformas previdenciárias que introduziram sistemas de capitalização (MADRID, 2003; MESA-LAGO, 2004), embora de um modo bastante controverso e sujeito a recuos (HUJO; RULI, 2014). Nesses países, dada à escassez de capital privado, a privatização dos sistemas previdenciários foi concebida como um instrumento de incentivo à poupança interna, visto que a liberalização dos recursos previdenciários retidos pelo Estado criaria uma base estável para o acesso das firmas aos investimentos de capital. Já no caso dos países da União Europeia, onde o mercado de capitais é mais desenvolvido, com exceção dos países do Leste Europeu, o aumento da competição entre diversos centros financeiros tem incentivado os sistemas de capitalização. De acordo com Naczick e Palier (2014), a liberalização promovida no âmbito da União Monetária tem levado alguns países a aumentar a posição competitiva da indústria de serviços financeiros nos seus mercados domésticos. Tal estratégia é perseguida não apenas para atrair investimentos, mas como uma oportunidade para os governos aumentarem o nível de arrecadação e de empregabilidade de suas economias.

O que deve ficar claro em relação a esses processos de mudança, é que o crescimento do setor de serviços financeiros, no qual se inserem as atividades de bancos, seguradoras e fundos de pensão, tem se apresentado como uma alternativa aos investimentos públicos e a perda de emprego no setor industrial. Haveria, portanto, fortes pressões para os governos privatizarem seus fundos públicos previdenciários, pressões estas instigadas pela necessidade de criar uma indústria de serviços financeiros “intensiva em capital e em mão de obra”.

RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL DOS SISTEMAS PÚBLICOS PREVIDENCIÁRIOS?

Deve-se ressaltar, porém, que as tendências ressaltadas acima não são lógicas e nem lineares. E, nesse aspecto, há consideráveis obstáculos políticos e institucionais que se erguem, nos diversos países, para impedir que as “trajetórias de liberalização” sejam uniformes e convergentes (THELEN, 2012).

A literatura que investiga os fatores responsáveis pela resiliência das instituições de bem-estar, num contexto de “austeridade permanente”, demonstra exatamente essa ausência de convergência (PIERSON, 1996, 2000). De acordo com essa literatura, as reformas de natureza privatizante nos sistemas de repartição são constrangidas pelos efeitos *path dependence* legados das políticas prévias (PIERSON, 1996; HAUSERMANN, 2010). Tais sistemas estariam assentados sobre arranjos institucionais bastante sólidos, visto que os processos que presidiram a estruturação das suas políticas no passado – constituídos em grande medida pelo legado corporativista do *policy-making* – criaram poderosas coalizões de interesse, além de incentivos materiais, que contribuíram para a continuidade dessas políticas no tempo.

Haveria, portanto, duas principais razões que justificariam a ausência de reformas radicais nesses sistemas. A primeira é de ordem econômica e se relaciona aos custos decorrentes da transição de um modelo público de repartição para um modelo privado de capitalização.³ A segunda é de ordem política e está associada aos grupos de interesse vinculados ao modelo de repartição, visto que o mesmo guarda uma íntima relação com os sindicatos e demais associações profissionais (BONOLI, 2000).

Apesar de usufruírem de benefícios previdenciários organizados a partir de esquemas separados – uma característica saliente dos sistemas bismarckianos –, os sindicatos e as corporações profissionais condensam os interesses dos trabalhadores assalariados em torno dos arranjos públicos.

Sindicatos e grupos corporativos se constituem como poderosos *veto players* (TSEBELIS, 1999) aos intentos de desmonte das instituições de proteção social. É importante salientar que a filiação compulsória aos esquemas do seguro social público confere aos trabalhadores o acesso a uma série de benefícios, que vão além daqueles propriamente relatados à substituição de renda. Os benefícios da filiação compulsória também induzem os trabalhadores a adentrar no universo sindical. Dada essa dupla característica da filiação dos trabalhadores ao seguro, os benefícios da filiação compulsória também podem ser vistos como significativos recursos simbólicos e associativos.

Portanto, devido ao fato de os benefícios dos sistemas públicos de previdência se constituírem como importantes recursos econômicos e de ação coletiva para os trabalhadores, haveria suficientes razões para esses grupos resistirem aos intentos mais radicais de reforma, especialmente quando estes buscam “nivelar” os benefícios previdenciários de alguns grupos ocupacionais, rebaixando o valor de suas aposentadorias.

Em suma, a fragmentação corporativa de alguns sistemas previdenciários contribui para sua maior resiliência institucional. Pode-se se dizer que as “vantagens da fragmentação corporativa” inibem as reformas mais radicais, pois a existência de diferentes categorias que lutam para preservar seus benefícios previdenciários acaba gerando efeitos multiplicadores e de resistência nos sistemas de repartição.

A OPERAÇÃO SUB-REPTÍCIA DOS INSTRUMENTOS NOS PROCESSOS DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA

Os instrumentos de repartição e capitalização determinam os diferentes modos de funcionamento dos sistemas previdenciários e também os seus objetivos. Enquanto os primeiros foram desenhados para gerar segurança material e ontológica aos trabalhadores, especialmente quando estes se retiram do mercado de trabalho, os segundos pretendem deliberadamente trazer os sistemas de seguridade para a órbita dos seguros privados individuais. Pretendem ainda esvaziar a função redistributiva do seguro social, ao substituir o instrumento da repartição solidária dos riscos por um sistema de contribuições e benefícios individuais. Também difundem significativas mudanças comportamentais ao dissolver as relações de solidariedade e ao transformar os segurados da previdência em “investidores individuais”, constituindo, assim, um chão comum, em termos de legitimidade, para os governos perseguirem suas políticas de ajuste fiscal e de liberalização (SCHAMIS, 2002).

Essas características dos sistemas de capitalização inibem de saída qualquer solução mais radical de transformação nos sistemas previdenciários baseados no modelo de repartição, exceto quando algumas reformas são empreendidas em contextos autoritários⁴. Portanto, é difícil introduzir essas reformas em contextos democráticos, em razão da existência de múltiplos vetos, e, tal como salientado acima, das coalizões de interesses que estruturam a previdência pública.

³ Esses custos seriam rejeitados tanto pelos governos – receosos de arcar sozinhos com os custos fiscais promovidos por essa transição – como pelos segurados, pois estes, uma vez forçados a migrar para um sistema de contas individuais, teriam de contribuir duplamente para o sistema previdenciário.

⁴ Tal como ocorreu no Chile em 1981, durante a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990).

Entretanto, os instrumentos de capitalização podem ser inseridos nos sistemas de repartição através de reformas graduais. Desde a década de 1990, diversos países ao redor do mundo com sistemas de repartição maduros, baseados no modelo bismarckiano de seguro social, experimentaram sucessivas reformas que, embora não fossem radicais em essência, transformaram a fisionomia desses sistemas.

De acordo com Palier (2007), o que caracteriza essas reformas incrementais é um processo de retroalimentação (*feedback*), no qual as medidas que visam diminuir as taxas de substituição dos benefícios do sistema público de repartição, e reduzir o teto dos benefícios previdenciários para as categorias de trabalhadores com maiores salários, levam à expansão da previdência privada complementar. Segundo o autor, os efeitos cumulativos advindos dessas reformas vêm gradualmente liberando as amarras dos sistemas de repartição dos fenômenos do tipo *path dependence* (PALIER, 2005, 2007).

No caso das reformas previdenciárias na França, Palier (2007) destaca como a trajetória de implementação de um único instrumento (no caso, os fundos de pensão) foi responsável por alterar o padrão prévio de desenvolvimento do sistema de repartição francês. Até a década de 1970, os fundos de pensão na França eram um tabu em razão da forte oposição dos sindicatos e dos partidos de esquerda. Contudo, de 1992 a 2008, diversas reformas incrementais, porém bastante restritivas, foram introduzidas, tornando os benefícios previdenciários de repartição menos atrativos. Paralelamente a isso, como consequência dessas reformas, houve um forte avanço dos fundos de pensão ocupacionais, avanço este proporcional à diminuição das taxas de reposição das aposentadorias e pensões destinadas aos trabalhadores filiados ao sistema de repartição (PALIER, 2007).

Tal como sugere Palier (2007:87) para o caso das reformas previdenciárias na França, é importante *seguir o traçado da influência dos instrumentos nos processos de reforma*. E isso requer apontar as características da dinâmica política que presidiu essas reformas em diferentes estágios do seu *policy-making*. De acordo com o autor, os momentos constitutivos dessas reformas se produzem dentro de fases comparáveis e identificáveis e são sempre precedidos por um intenso debate acerca da introdução de novos instrumentos. Característico desses momentos constitutivos, em que despontam os diagnósticos sobre os problemas, o desenvolvimento das soluções e a implementação de novas medidas, é o questionamento do “modo anterior de fazer as coisas” (2007:88).

As soluções aventadas pelos entusiastas das reformas são geralmente colocadas como uma necessidade imperiosa de superar os problemas advindos de políticas progressas, que conformaram os arranjos previdenciários passíveis de serem reformados. Em muitos casos, os próprios problemas são esquecidos e perseguir a superação do “antigo sistema” torna-se o principal objetivo das estratégias reformistas. Assim, os discursos sobre as reformas tendem a estabelecer uma linha divisória entre aquilo que é apresentado como o “novo”, e que geralmente surge como uma panaceia para resolver todos os problemas, e o “velho”, tipificado como um modo retrógrado de fazer as coisas e causador de problemas. Portanto, nas retóricas reformistas em que despontam as soluções inovadoras mais radicais, os novos instrumentos podem ser introduzidos somente invalidando o “modo passado de fazer as coisas”, objetivando evitar as “falhas políticas” progressas em vez de combater de fato os problemas presentes (2007:90).

É importante destacar que as soluções mais radicais de reforma previdenciária aventadas em oposição ao passado surgem como “ideias empacotadas”, geralmente elaboradas pelas “comunidades epistêmicas” que dão suporte intelectual aos projetos reformistas (HAAS, 1992; DJELIC, 2006). *Think tanks* com íntimas ligações com o sistema financeiro se tornaram centros especializados em inflar na opinião dos demais atores, especialmente dos atores empresariais⁵, as supostas vantagens dos sistemas de capitalização (LEIMGRUBER, 2009). No entanto, os *think tanks* sozinhos não conseguem atingir uma grande audiência. Como fábricas iniciais de ideias, de formulações e teorizações sobre determinados assuntos, esses *think tanks*, especialmente vinculados a centros de pesquisas, geralmente emitem mensagens circulares, utilizando-se de uma linguagem técnica e de difícil discernimento para o grande público. Necessitam, portanto, de apoio midiático para difundir suas ideias.

Nunca é demais lembrar que grandes conglomerados de comunicação, na qualidade de empresas capitalistas, possuem fortes interesses em que as reformas previdenciárias orientadas para o mercado sejam aprovadas. Cabe à mídia, portanto, tornar cognoscível as ideias desses *think tanks* para o público. Os períodos que antecedem as reformas previdenciárias são bastante alusivos do envolvimento ativo da mídia nas questões que tangenciam os debates sobre a “necessidade das reformas”. O fato mais grave é que a ausência de pluralidade de pontos de vista geralmente reduz o debate sobre as reformas à mera propaganda -, e o caráter massivo desta pode até mesmo decidir o curso das reformas. Aqui se encontra um típico exemplo de como as reformas necessitam de instrumentos informacionais para se difundir para o grande público.

⁵ Tal como destaca Naczyk (2013), grupos empresariais geralmente são favoráveis à redução de custo no sistema previdenciário, mas são ambíguos quanto à adoção do sistema de capitalização, pois os empregadores temem que as seguradoras e os bancos retirem das firmas importantes decisões sobre investimento mediante controle dos fundos ocupacionais (NACZYK, 2013).

Entretanto, rastrear a influência dessas ideias na implementação das reformas previdenciárias não é tarefa simples, haja vista que raramente elas se materializam na realidade de forma pura. Elas podem informar inicialmente o desenho das reformas, mas não podem colonizar por completo a realidade. O fato de essas ideias não conseguirem influir totalmente no curso das mudanças pretendidas, não impede que seus resíduos - isto é, aquilo que permaneceu como novo, mas como algo não muito contraditório às políticas previamente estabelecidas - se transformem em repositórios de mudanças incrementais e significativas. E alguns instrumentos de política podem muito bem canalizar essas mudanças, particularmente quando inseridos de um modo contraditório nas instituições que se pretende reformar.

No curso das reformas, as novas medidas adotadas são baseadas em “acordos ambíguos” e provisórios, deixando margens para brechas legislativas e modificações posteriores. Embora muitos atores relevantes favoreçam essas novas medidas, eles fazem isso geralmente de um modo dissimulado, aproveitando-se dos instrumentos de política pública disponíveis para modificar certos cursos de ação estabelecidos (PALIER, 2007). Através da apropriação direta ou sub-reptícia desses instrumentos, tais atores tendem a acumular recursos suficientes para explorar brechas e ambiguidades legislativas deixadas pelos processos de reforma, criando uma variedade de “vias ocultas” que terminam por inviabilizar as diretrizes estruturantes das políticas de proteção social (HACKER; PIERSON, 2014).

O que deve ficar claro em relação a esses argumentos, é que a vagueza sobre o significado de alguns instrumentos de política pública adotados no curso das reformas previdenciárias, e as interpretações divergentes das soluções aventadas para enfrentar os problemas, não advém de qualquer solução clara e racional, mas de sua funcionalidade política (PALIER, 2007).

Mesmo um setor de política estruturado por interesses mais coesos e por diretrizes relativamente padronizadas, e que se reproduzem no tempo, está sujeito a uma súbita mudança provocada pela interpretação vaga e ambígua de alguns instrumentos, uma vez que eles são introduzidos nesse setor. E em um setor tão diverso como a seguridade social, o qual envolve uma variedade de atores, é difícil supor que uma medida não ambígua possa ser adotada. As medidas adotadas são aquelas que abrangem diversos interesses e que possuem uma “peculiar polissemia”, estando sujeitas a uma diversidade de interpretações (2007:100). E é justamente por comportarem essa diversidade que essas medidas assumem uma utilidade política, permitindo diversas formas de ação a partir da apreensão variada dos seus significados por parte dos interesses organizados. Pode-se dizer que elas estruturam um “consenso ambíguo” (2007:88) – um ponto arquimediano entre visões opostas, no qual se acomodam um arrazoado de ideologias e interesses e a partir do qual cursos de ação divergentes podem ser tomados.

Em suma, é através dessa ambiguidade característica que os “novos modos de fazer as coisas” são introduzidos nas margens do antigo sistema (2007:97). Em face da inércia que caracteriza as instituições, as inovações passam então a se desenvolver gradualmente, muitas vezes de um modo imperceptível, até que alcancem uma dimensão significativa. Daí em diante, elas passam a obedecer a uma lógica particular, diferente da convencional. Além disso, passam a competir com esta, difundindo-se, enfim, para todo o sistema.

A ironia desse processo é que não podemos estar totalmente seguros ao identificar se aquilo que aparece como gradual, em termos de mudança, é realmente uma solução conciliadora entre o antigo e o novo, ou uma poderosa tendência de subversão do antigo sistema.

AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL E A UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

A utilização dos instrumentos de política pública para “induzir” as políticas sociais a gerar determinados efeitos sobre a realidade tem uma longa história no país. Em uma sociedade marcada por profundas desigualdades socioeconômicas e territoriais, como a brasileira, uma ação pública sociologicamente informada deu alento para a utilização desses instrumentos, considerando os seus efeitos, em momentos de protagonismo da ação estatal, para conferir faticidade aos direitos sociais e gerar ação coletiva.

Desde a década de 1930, a proteção social no Brasil está assentada sobre um arranjo político-normativo em que a previdência social cumpre um destacado papel. Tal arranjo é fruto da estratégia de incorporação corporativa dos trabalhadores no Estado, culminando na criação da legislação social nas décadas de 1930 e 1940. Cabe destacar que o regime de Getúlio Vargas (1930-1945) utilizou-se deliberadamente dos benefícios do seguro social como um importante instrumento de indução para inscrever os trabalhadores brasileiros nas proteções jurídicas vinculadas ao trabalho, contribuindo também para adensar o processo de sindicalização (LANZARA, 2018).

A própria Constituição Federal de 1988, que trouxe importantes inovações ao criar um sistema integrado de seguridade social, não deixa de ser um poderoso instrumento de indução institucional, visto que as mudanças que essa Carta introduziu nas políticas sociais “acarretaram a inclusão dos *outsiders*, mais da metade da população trabalhadora brasileira antes excluída de direitos sociais”, no universo desses direitos (ARRETICHE, 2018:3).

No que concerne à previdência, a Constituição instituiu o trabalhador rural como “segurado especial”, conferindo-lhe o direito ao benefício de aposentadoria sem exigência de vínculo contributivo. Também inovou ao equiparar o plano de benefícios para todos os trabalhadores, tendo sido fixado o piso no valor de um salário mínimo, indexado aos níveis correntes de inflação. Ressalte-se ainda que a assistência social no Brasil é um direito universal garantido pela Constituição, contemplando benefícios que protegem os grupos em situação de vulnerabilidade social, com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC).⁶

Os processos de reforma previdenciária no Brasil se desdobraram em três fases. As primeiras reformas (uma constitucional e outra infraconstitucional), empreendidas por uma coalizão de centro- direita que deu sustentação parlamentar ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram fortemente balizadas por interesses empresariais. Embora nessa primeira fase as mudanças mais radicais tenham sido rechaçadas, em parte devido à oposição tenaz do Partido dos Trabalhadores (PT) no Congresso, e também dos sindicatos, algumas medidas restritivas acabaram sendo aprovadas.

A segunda fase dessas reformas se concretiza durante os governos da coalizão de centro- esquerda liderada pelo PT – nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) – e se caracteriza pela presença marcante dos sindicatos nas discussões sobre os rumos do sistema previdenciário brasileiro, mas também por “acordos ambíguos” acerca da introdução de alguns instrumentos, como a previdência complementar. Durante o governo Lula, uma reforma constitucional logrou ser aprovada, impondo restrições aos benefícios dos servidores públicos, e medidas de ampliação da cobertura previdenciária a segmentos tradicionalmente excluídos do universo da previdência foram perseguidas. No governo Dilma, que denota um período de forte instabilidade política, as medidas adotadas para o sistema previdenciário assumem claramente um caráter ambíguo, dando sequência, por um lado, as medidas de inclusão previdenciária iniciadas pelo seu antecessor e, por outro, introduzindo medidas restritivas em razão de fortes pressões fiscais.

A terceira fase, que se inicia com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, marca a ascensão de governos conservadores – comprometidos em implementar uma agenda de reformas orientadas para o mercado. Fortemente apoiados pelo empresariado, particularmente do setor financeiro, os governos de Michel Temer (2016-2018) e do atual presidente Jair Bolsonaro elegeram a previdência social brasileira como um “mal a ser combatido”. Ambos os governos enviaram para o Congresso Propostas de Emenda à Constituição, contendo medidas bastante restritivas e radicais, como a desconstitucionalização das regras do sistema previdenciário e a adoção de um regime de capitalização individual.

No Brasil, a discussão sobre as reformas previdenciárias começa a ganhar fôlego após a estabilização inflacionária ocorrida com o Plano Real, durante o primeiro mandato do presidente FHC (1995-1998). O mote para a primeira onda de reformas no sistema previdenciário centrou-se, exclusivamente, nos requerimentos de estabilização monetária e equilíbrio fiscal, que então orientavam a agenda macroeconômica do governo.

A Emenda Constitucional nº 20 de 15 de Dezembro de 1998, a primeira reforma da previdência do governo FHC, focou em questões relacionadas ao equilíbrio financeiro do sistema, substituindo a aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição. Envolveu tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que cobre os trabalhadores da iniciativa privada, quanto o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS). Uma das principais alterações trazidas pela primeira reforma foi a desconstitucionalização da fórmula de cálculo das aposentadorias, abrindo um precedente para uma segunda reforma no início do segundo mandato do presidente FHC: a introdução da Lei do Fator Previdenciário. Com a Lei nº 9.876/99, cria-se o Fator Previdenciário, alterando substantivamente as regras de cálculo do valor dos benefícios. De acordo com a nova regra que instituiu o Fator, quem procurou se aposentar em idades prematuras acabou pagando o preço por meio de taxas de reposição mais baixas nos valores de suas aposentadorias (MATIJASCIC; RIBEIRO; KAY, 2007). Enfim, as reformas empreendidas durante o governo FHC preservaram os direitos adquiridos, mas endureceram as regras de concessão dos benefícios.

A segunda fase das reformas tem o seu início com a reforma do governo Lula (Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003). A implementação dessa reforma pautou-se pela convergência de regras previdenciárias para todos os trabalhadores do país, focando nas aposentadorias dos servidores públicos. Estabeleceu-se, assim, um teto de remuneração para as aposentadorias e pensões dos servidores públicos, equivalente ao do RGPS. Aumentou-se a idade de referência para aposentadoria dos servidores: de 53/48 anos para 60/55, homens e mulheres respectivamente. Cabe ainda destacar que a reforma previdenciária do governo Lula deu particular ênfase as estratégias de inclusão previdenciária no RGPS. Privilegiou-se, para tanto, a redução das alíquotas contributivas como forma de incentivo à filiação previdenciária de trabalhadores do setor informal urbano (IPEA, 2012)

⁶ O BPC é destinado aos idosos (65 anos) e portadores de deficiências socialmente mais vulneráveis (renda familiar per capita de até ¼ do salário mínimo).

O movimento de inclusão previdenciária iniciado por Lula em 2003 continuou no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014), mas foi perdendo vigor. No final de 2014, o governo Dilma editou a Medida Provisória nº 664, convertida posteriormente em Lei (Lei nº 13.135/2015), alterando significativamente as regras de pensão por morte e auxílio doença. As alterações promovidas por essa Lei foram consideradas bastante restritivas. Premido por fortes pressões fiscais, e em meio a uma profunda crise econômica e política, o governo Dilma foi impelido a adotar, por força dessas circunstâncias, uma política de ajuste fiscal, que, além de criar restrições para os trabalhadores terem acesso a uma série de benefícios sociais, entre eles o seguro-desemprego, trazia explícita a necessidade de mais uma reforma da previdência. Todas essas medidas afetaram negativamente a base de sustentação da presidente Dilma na sociedade, deixando livre o caminho para que um conjunto de forças conservadoras contestasse o seu segundo mandato através de um controverso processo de impeachment em 2016.

Tomadas em conjunto, as reformas previdenciárias produzidas no Brasil criaram uma ambiência para difusão da previdência privada e dos fundos de pensão através dos efeitos cumulativos das medidas restritivas adotadas pelos sucessivos governos. A introdução de instrumentos específicos, no curso dos processos de reforma, culminou na criação de um *modelo previdenciário híbrido*: um sistema público de repartição, que, apesar de hegemônico, convive com um sistema privado complementar e voluntário, mas com forte potencial de expansão.

A Previdência Complementar (PC) no Brasil é voluntária e possui arranjos de capitalização variados, destacando-se os fundos patrocinados por empregadores e a previdência complementar associativa, e constitui-se num complemento aos benefícios do RGPS e RPPS; estabelece vínculo estreito entre contribuição e benefício, possuindo planos de benefícios em sua maioria estabelecidos a partir da modalidade de Contribuição Definida (CD)⁷. A PC está organizada a partir de duas entidades, quais sejam: 1) as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC): que organizam os fundos de pensão geridos por empresas estatais e conglomerados (patrocinadores) e por seus empregados (participantes); esses fundos são regidos pelo princípio da capitalização coletiva via acumulação de ativos (imobiliários, títulos da dívida e participações acionárias no capital de empresas); 2) as Entidades Abertas da Previdência Complementar (EAPC): organizadas sob a forma de sociedades anônimas e atuam fortemente no mercado de previdência privada; os planos oferecidos por essas entidades são obrigatoriamente de capitalização individual e são abertos a toda população.

Desde 1998, a Previdência Complementar passou a se constituir num dos principais pilares da previdência social brasileira. Primeiramente, expandiu-se o acesso do regime complementar aos trabalhadores da iniciativa privada e, mais tarde, foi também expandido para os servidores públicos como alternativa de complementação de seus rendimentos de aposentadoria, que passaram a ser fixados pelo teto do RGPS.

Deve-se destacar, todavia, que durante o governo FHC a ênfase recaiu no fortalecimento da PC como alternativa à previdência pública através de incentivos ao crescimento das EAPC. Em meio a uma onda de privatizações de empresas estatais, e a partir de uma aliança forjada com atores empresariais (sobretudo com empresários do mercado financeiro), as reformas produzidas durante o governo FHC buscaram deslegitimar os arranjos públicos previdenciários e os fundos de pensão geridos no âmbito das empresas estatais. Contando com forte apoio da mídia e do governo, as seguradoras e bancos privados passaram a oferecer planos individuais e a vender uma imagem de que eram muito mais “eficientes” do que a previdência pública e os fundos de pensão das estatais – considerados, nos diagnósticos da época, como instituições “retrogradadas”, pertencentes ao passado varguista e, por isso, propagadoras do patrimonialismo, do clientelismo e da corrupção (Grun, 2003). A previdência complementar privada, organizada pelas seguradoras e bancos, era vista não apenas como algo inovador e em consonância com as “melhores práticas” de gerenciamento individual dos riscos, mas como uma necessidade para reduzir o *déficit* fiscal.

Nesse período, diante das campanhas de difamação da imagem das empresas estatais, os dirigentes dos fundos de pensão, grande parte deles oriundos dessas empresas, e de modo a competir por clientela com as EAPC, aventaram a possibilidade de instituir planos de previdência privada, mas essa tentativa foi rechaçada pelas autoridades governamentais, já que seria uma concorrência com os bancos e as companhias de seguros (GRUN, 2003). Cabe destacar que, em função da própria estratégia do governo FHC de estimular as entidades abertas de previdência complementar, criou-se um ambiente pouco propício ao desenvolvimento dos fundos de pensão (SANTANA, 2017). Estes, no período, se transformaram nos “sócios capitalistas” dos grupos econômicos nacionais que se formaram para os leilões nos processos de privatização das estatais, dando suporte aos esquemas financeiros que permitiam a aquisição de participações acionárias nas empresas recém-privatizadas (GRUN, 2003).

Entretanto, é só final da década de 1990, com a mobilização de parlamentares do PT no Congresso Nacional, pressionando pela criação de uma legislação de regulamentação e fomento aos fundos de pensão, que se criará um espaço adequado ao seu desenvolvimento (Jardim, 2009, 2016; Santana, 2017). Vale mencionar que a oposição aguerrida do PT e do seu principal braço sindical (a Central Única dos Trabalhadores - CUT) aos projetos de reforma da previdência, durante o período FHC, era um tanto ambígua nas matérias relacionadas à instituição dos fundos de pensão.

⁷ No modelo CD decide-se o tamanho da contribuição a ser efetuada ao plano e o benefício é definido no momento da aposentadoria, baseado no montante de recursos que o segurado acumulou em sua conta.

De acordo com Jardim (2009), foram os parlamentares do PT ligados ao movimento sindical que inseriram na Câmara dos Deputados os debates sobre a necessidade da expansão e maior regulação da previdência complementar. Através da influência desses parlamentares, conseguiu-se aprovar, em 2001, a Lei Complementar nº 109, que, entre outras providências, autorizava a criação de fundos de pensão por instituidores⁸. A justificativa para essa legislação fundamentava-se na necessidade de maior fiscalização das entidades de previdência complementar, via fundos de pensão (e não mais das entidades abertas), visando estabelecer novos planos associativos e, ao mesmo tempo, ampliar a participação dos trabalhadores na gestão dos fundos (Santana, 2017).

Assim, a ampliação da margem de atuação dos fundos de pensão no Brasil começa a ser efetivamente percebida como oportunidade a partir do ano 2001, com o reconhecimento explícito dessa atividade mediante Lei Complementar (LC n. 109, de 29/05/2001). Até o governo Lula, os fundos de pensão gozavam de uma péssima reputação em razão da ausência de mecanismos de fiscalização e transparência. É importante destacar que, durante os governos Lula e Dilma, houve uma significativa mudança de orientação na utilização dos fundos de pensão. Pode-se se dizer que estes foram ressignificados através de sua conversão em um instrumento multifacetado de intervenção - tal como previsto na LC n. 109 que reconheceu explicitamente a atividade dos fundos.

Produto de um “acordo ambíguo” estruturado durante os debates que originaram essa Lei, os fundos de pensão, durante os governos do PT, passaram a perseguir diferentes objetivos. Em primeiro lugar, tornaram-se importantes aliados da denominada “estratégia neodesenvolvimentista” que sustentou as políticas econômicas dos governos petistas, particularmente no segundo mandato de Lula e no primeiro de Dilma, a qual se fundamentava no estímulo ao mercado interno, via ampliação do consumo, e na ampliação do papel do Estado na distribuição de renda e alocação de investimentos (BASTOS, 2012). Aqui os fundos de pensão procuraram se estabelecer como importantes instrumentos de financiamento de longo prazo (*funding*) ao desenvolvimento econômico nacional mediante investimentos produtivos (Santana, 2017:60).⁹

Em segundo lugar, a maior participação dos sindicatos na gestão dos fundos de pensão poderia se constituir num instrumento de “luta contra a finança” e de “domesticação do capitalismo” (JARDIM, 2009), possibilitando, além da construção de uma nova relação capitaltrabalho a partir da cogestão dos fundos - e de sua inversão em projetos de infraestrutura social e produtiva -, a entrada dos trabalhadores na burocracia estatal (D’ARAÚJO, 2009).

Por fim, e o mais contraditório dos objetivos, é que os fundos de pensão poderiam se constituir em instrumentos auxiliares à estratégia de contenção de gastos nos subsistemas públicos da previdência, RGPS e RPPS, visto que, apesar da “estratégia neodesenvolvimentista”, os pilares da estabilidade macroeconômica, baseados na manutenção elevada da taxa de juros, na realização constante de superávits primários e num sistema rígido de metas inflacionárias, nunca foram desafiados pelos governos petistas.

Assim, aos poucos, e através de incentivos governamentais, os fundos foram abrindo “alternativas de saída”, de acordo com a célebre análise de Hirschman (1970), para os trabalhadores com as melhores remunerações e rendimentos constituírem seus próprios fundos de pensão em detrimento da previdência pública, convertendo-se, os fundos, em auxiliares do esforço fiscal de contenção das despesas públicas previdenciárias.

Um “acordo ambíguo”, portanto, incentivou à proliferação da previdência complementar no país durante os governos Lula e Dilma, particularmente das entidades fechadas. Vale mencionar que esse acordo foi costurado a partir da construção de uma imagem aceitável dos fundos de pensão, contemplando uma diversidade de interesses e objetivos (financeiros, desenvolvimentistas, sindicais, empresariais, individuais e coletivos), sem que fossem reveladas as reais contradições advindas da conciliação de tais objetivos.

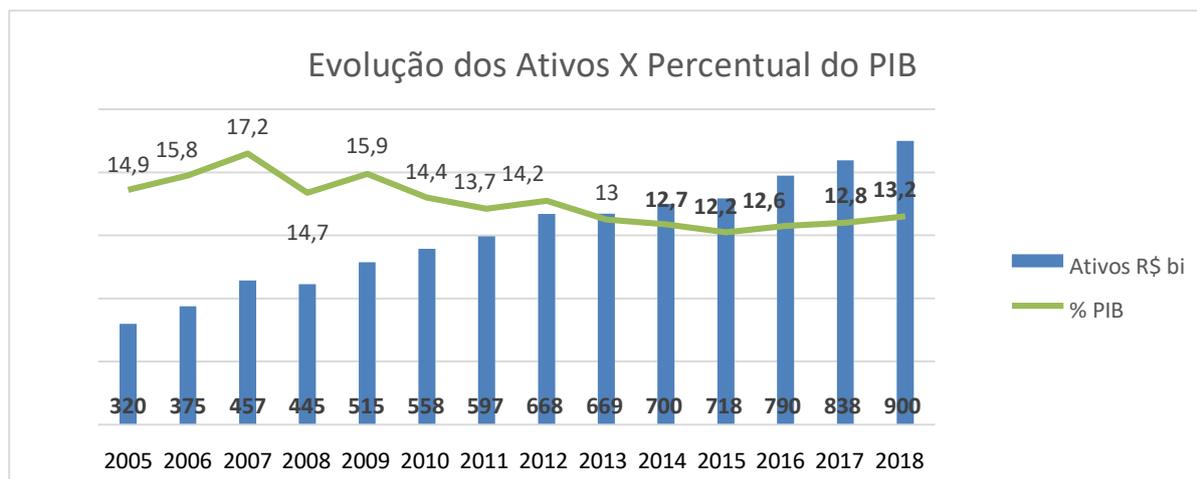
Como mencionado, a reforma da previdência do governo Lula (Emenda Constitucional n.41, de 19 de dezembro de 2003), ao fixar um teto de aposentadoria ao RPPS equivalente ao RGPS limitou as taxas de substituição das aposentadorias e pensões dos trabalhadores filiados aos primeiros (servidores públicos), permitindo-lhes buscar taxas de reposição de renda mais elevadas nos fundos de pensão. Entretanto, é somente no governo Dilma que a previdência complementar dos servidores é regulamentada. Em abril de 2012, a Lei nº 12.618 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais dos três poderes e limitou o teto das aposentadorias no mesmo valor do RGPS. Em setembro daquele ano, o Decreto nº 7.808 criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), para administrar os planos fechados do Executivo, Legislativo e Judiciário, conferindo um impulso adicional à expansão dos fundos de pensão no país.

⁸ Fundos organizados por entidades representativas, como sindicatos, cooperativas, associações, órgãos de classe e outras entidades de caráter profissional, classista, e setorial.

⁹ A partir de uma aliança estabelecida entre grupos empresariais nacionais e os bancos públicos, sobretudo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), defendia-se que os fundos de pensão teriam capacidade de retomar o nível de investimento do país, viabilizando assim a geração de empregos e o crescimento econômico de longo prazo (SANTANA, 2017).

Como resultado do “acordo ambíguo” estruturado para viabilizar os fundos de pensão no país, entre o ano de 2000 e 2016, verificou-se um notável crescimento dos planos de benefícios de caráter instituído, entre eles, os planos oferecidos pela Previ, Petros e Funcef (SANTANA, 2017:100).¹⁰ Atualmente, a previdência complementar associativa conta com 458 instituidores, entre sindicatos, conselhos de profissionais e outras entidades classistas, que estão distribuídos em 70 planos instituidores operados por 21 fundos de pensão (PREVIC, 2019). De acordo com os dados do primeiro semestre de 2018, as EFPC contavam com uma população protegida superior a 6,9 milhões de pessoas, compreendendo 2,4 milhões de participantes ativos, 632,9 mil aposentados, 179,9 mil pensionistas e 3,7 milhões de designados (pessoas indicadas pelo participante ou assistido, que podem ter direito a benefícios). Quanto aos ativos acumulados dos fundos de pensão é possível constatar, a partir do gráfico 1, que houve um crescimento real bastante expressivo entre os anos de 2005 e 2018, visto que a soma dos recursos saltou de 320 bilhões em 2005 para 900 bilhões em 2018.

Gráfico 1— Total dos ativos dos fundos de pensão como % do PIB (2005-2018)



Fonte: IBGE/ABRAPP. Elaboração Própria

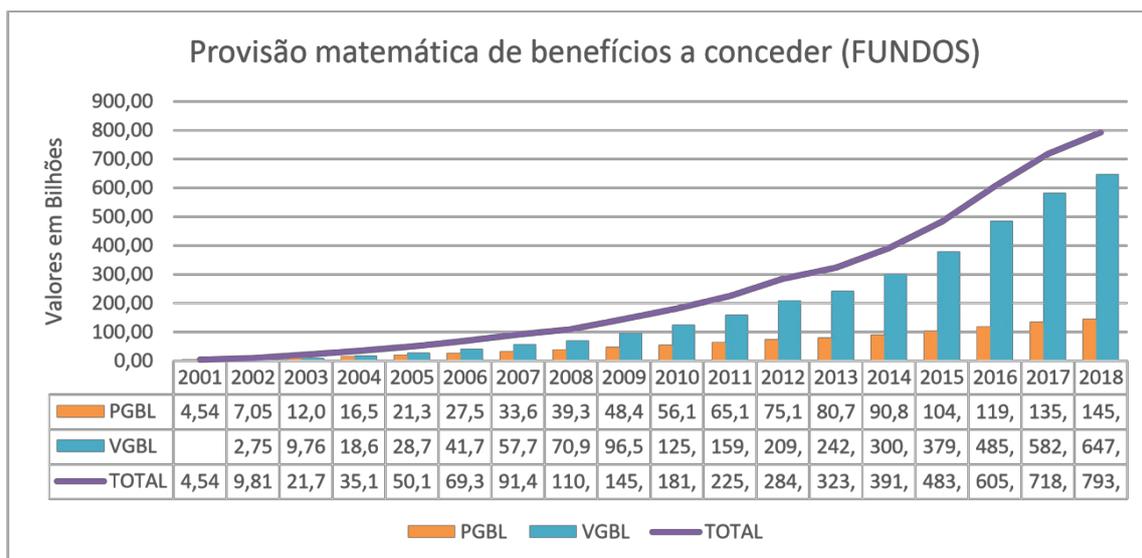
O ativo representa o disponível + o realizável + permanente. PIB referente ao I, II, III e IV trim./2018

Cabe destacar que há um imenso potencial para o crescimento da FUNPRESP. Atualmente, a entidade conta com 52 mil participantes e acumula um patrimônio de R\$ 503 milhões, com potencial de superar a Previ (o maior fundo de pensão do país) dentro dos próximos 15 anos. Segundo algumas estimativas, os fundos de previdência complementar dos três poderes deverão ter um patrimônio líquido de mais de R\$ 160 bilhões em 2038 (PREVIC, 2019).

No caso das EAPC, que puderam se expandir a partir da EC nº20/1998, verifica-se nas duas últimas décadas um grande crescimento de planos privados de previdência ofertados principalmente por bancos. Em 2018, por exemplo, constata-se que os seus fundos mais conhecidos, o Plano Gerador de Benefícios Livres (PGBL) e Vida Gerador de Benefícios Livres (VGBL), possuíam um patrimônio líquido de mais de R\$ 730 bilhões (gráfico 2). Ainda sobre essas duas modalidades, constata-se que entre 2004 e 2012, o número de participantes dos planos PGBL cresceram a uma média anual de 12%, e o VGBL 24%. O crescimento significativo destes últimos é estimulado por alguns fatores como: tratamento tributário diferenciado – mediante isenções fiscais –, livre escolha do tipo de fundo no qual os recursos serão aplicados (renda fixa ou percentual em renda variável), portabilidade e transparência. Como são “produtos” destinados a complementar a aposentadoria do RGPS, estes planos atraem trabalhadores com maiores rendas. E exigem contato com prestadores de serviços financeiros.

¹⁰ Os maiores fundos previdenciários do país, vinculados respectivamente aos funcionários do Banco do Brasil, da Petrobras e da Caixa Econômica Federal.

Gráfico 2- Evolução da Provisão dos Fundos PGBL e VGBL no Brasil (2001-2018) (Em R\$ bilhões)



Fonte: SUSEP. Elaboração Própria

Cabe destacar que desde 2016, com a ascensão de governos conservadores, inaugura-se uma nova conjuntura de reformas no sistema de previdência social. Estas vêm sendo perseguidas através de propostas bastante restritivas, trazendo iniciativas mais contundentes no sentido de instrumentalizar a previdência complementar para finalidades de implementação de um regime de capitalização individual no país.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC 287/2016) enviada ao Congresso Nacional pelo governo Michel Temer (2016-2019) pretendia unificar as regras de acesso às aposentadorias, reduzindo o valor dos benefícios previdenciários a patamares mínimos. A proposta previa a adoção da aposentadoria por idade (65 anos), desconsiderando as desigualdades de gênero e de situações de trabalho. Em compasso com as reformas anteriores, a PEC 287/2017 também abria um considerável espaço de atuação para a previdência complementar: obrigava os estados e municípios a criar regimes complementares de previdência para os seus servidores, permitindo que fossem contratados planos abertos, oferecidos por entidades do sistema financeiro (DIEESE/ANFIP, 2017)¹¹.

Apesar de o governo Temer não ter conseguido lograr a aprovação da sua reforma previdenciária, duas medidas conspiraram abertamente contra o arcabouço dos direitos sociais constitucionais, do qual a previdência é parte integrante. A primeira foi a aprovação de uma reforma trabalhista em 2017 (Lei nº 13.467). Não se deve subestimar o alcance dessa reforma, pois ela visa desestruturar a base sindical que se constituiu em torno do sistema público previdenciário e afetar negativamente as fontes de financiamento da previdência social. A segunda medida, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (EC 95/2016), fixou por 20 anos um teto para o crescimento das despesas públicas, constitucionalizando as metas da austeridade até 2036. Como apontam alguns especialistas, a finalidade dessa medida é acirrar o conflito distributivo dentro do orçamento público, comprimindo o espaço fiscal para as despesas com seguridade (OREIRO, 2018). Assim, através da manipulação de um instrumento de limitação constitucional das despesas públicas, o governo passa a “fabricar uma escassez de recursos” para criar disputas entre os setores de política social - no caso, educação, saúde e assistência contra a previdência social -, levando o conflito distributivo dentro do orçamento público ao limite para induzir a sociedade a aceitar uma reforma da previdência mais radical (OREIRO, 2018).

A última proposta de reforma previdenciária está atualmente em curso, sendo uma promessa de campanha do atual presidente Jair Bolsonaro. Enviada ao Congresso no início de 2019, a PEC nº 06/2019 busca desconstitucionalizar as regras do sistema previdenciário brasileiro. A proposta estabelece regras de idade mínima para as aposentadorias no RGPS (62 e 65 anos, mulheres e homens respectivamente) e taxas de substituição bastante restritivas (o valor da aposentadoria corresponderá a 60% da média dos salários de contribuição, acrescida de 2% para cada ano que exceder aos 20 anos de contribuição, exigindo 40 anos de contribuição para o recebimento integral do benefício). Para o RPPS, merece destaque o estabelecimento de alíquotas escalonadas de contribuição previdenciária sobre o salário dos servidores públicos, que podem chegar a 22%. No que se refere à aposentadoria rural, a proposta prevê a adoção de idade mínima de 60 anos, sendo necessária a exigência de 20 anos de trabalho para o recebimento do benefício (exigindo contribuição de R\$ 600,00 anuais por grupo familiar). Para o BPC, a PEC nº 06/2019 prevê que o valor destinado aos idosos seja de R\$ 400,00 para quem tem 60 anos, chegando ao valor do salário mínimo somente para quem tiver 70 anos.

¹¹ A PEC 287 encontrou enorme resistência na sociedade civil e no próprio Congresso Nacional. Diante das dificuldades de sua aprovação, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados aprovou versão substitutiva em novembro de 2017, surgindo assim a Emenda Aglutinativa à PEC 287/2017, que também não foi aprovada.

Não resta dúvida de que um dos pontos mais polêmicos contidos na PEC-06 é a instituição de um regime de capitalização individual no país, a ser regulamentado por lei complementar. Defendida com unhas e dentes pelo atual Ministro da Fazenda - um entusiasta do modelo previdenciário chileno de capitalização individual, e com forte trânsito no mercado financeiro -, a adoção do regime de capitalização - uma das peças centrais da proposta do governo para a chamada "Nova Previdência" - merece atenção, pois pretende constitucionalizar essa modalidade e alterar radicalmente a estrutura de financiamento e provisão do sistema previdenciário brasileiro.

Contudo, os estilos decisionistas do presidente e do seu ministro da fazenda, junto à impopularidade dessas medidas, vêm colocando a PEC-06 em rota de colisão com o Congresso. Em sentido contrário ao governo, o relatório substitutivo, apresentado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 13 de junho de 2019, retirou vários pontos polêmicos contidos na proposta original, entre eles destacam-se: a supressão da criação do regime de capitalização; a preservação da atual idade de aposentadoria dos trabalhadores rurais e a eliminação da exigência de contribuições anuais de R\$600,00; e a anulação das alterações previstas para o BPC (DIEESE, 2019).

As resistências às medidas mais polêmicas indicam que dificilmente a proposta original será aprovada, embora o relatório substitutivo deixe margem para a introdução de instrumentos mais controversos, como a previdência privada, através de leis complementares. Uma novidade do relatório, entretanto, é a permissão para que a administração da previdência complementar dos servidores estaduais e municipais seja feita através das EAPC, sem exigência de licitação, o que favorece a expansão do mercado privado de previdência (DIEESE, 2019).

Enfim, diante dos impasses gerados pelo presidente Bolsonaro em sua falta de articulação com o Congresso, e em face da oposição dos interesses organizados, para que os novos instrumentos que pretendem incentivar à previdência privada sejam de fato implementados, inevitavelmente eles terão de passar por novos "acordos ambíguos".

Resta saber se após esses acordos a previdência pública sobreviverá, ainda que sofra algumas modificações, ou se ela se tornará uma vaga lembrança daquilo que ela representou desde o seu advento na década de 1930, quando se constituiu num importante instrumento de proteção social para os trabalhadores brasileiros.

CONCLUSÃO

Este trabalho destacou a influência dos instrumentos de política pública nos processos de reforma previdenciária, enfatizando a ação desses instrumentos num contexto de mudança provocada por fortes restrições orçamentárias e pela expansão de arranjos privados de bem estar. Apesar dos efeitos *path dependence* acumulados de políticas pgressas e da resistência dos interesses organizados, os sistemas públicos previdenciários de diversos países vêm alterando gradualmente sua fisionomia sem passar por mudanças radicais, graças à introdução de alguns instrumentos alternativos, como a previdência complementar privada.

No caso brasileiro, a introdução de novos instrumentos de política pública produziu mudanças marginais, porém significativas, no sistema previdenciário do país. Estas, até o presente momento, dispensaram soluções radicais do ponto de vista ideológico.

Entretanto, a utilização de instrumentos específicos, no curso das reformas empreendidas desde a década de 1990, afetou diretamente o sistema previdenciário, produzindo algumas mudanças incrementais, quais sejam: a diminuição das taxas de reposição de renda no sistema público previdenciário; a fixação de um teto para o recebimento das aposentadorias dos servidores públicos; e o reconhecimento explícito da previdência complementar como parte integrante do sistema previdenciário. Embora esses instrumentos tenham sido implementados de forma gradual, não desafiando a hegemonia do pilar público de repartição do sistema previdenciário, eles incentivaram à expansão da previdência complementar.

As reformas previdenciárias promovidas no Brasil abriram um precedente para a expansão dos fundos de pensão ao introduzirem medidas restritivas que diminuiram a atratividade dos fundos da previdência pública. Desde então, a previdência complementar, que organiza os fundos de capitalização das entidades abertas e fechadas, tornou-se uma alternativa real de complementação dos rendimentos de aposentadoria para os trabalhadores que querem receber benefícios superiores aos valores fixados pelo teto do RGPS.

Conforme visto, a legislação que regulamentou a previdência complementar no Brasil possibilitou que esta se transformasse num instrumento multifacetado de intervenção; ao mesmo tempo em que conferiu "regras de transparência" e "boas práticas" para a gestão dos fundos de pensão, reconhecendo explicitamente essa atividade, também transformou os fundos em importantes instrumentos de política econômica e de autogerenciamento dos riscos.

Deve-se ressaltar que o reconhecimento explícito da previdência complementar, como um pilar estruturante do sistema previdenciário brasileiro, somente se tornou possível através de “acordos ambíguos”. Nesse sentido, constatou-se que as medidas restritivas adotadas desde o início das reformas, ao lado dos “acordos ambíguos” forjados entre o governo e os interesses organizados para instrumentalizar os diferentes usos dos fundos de pensão, influenciaram o processo de expansão da previdência complementar no país.

Cabe ainda destacar, como último comentário, que esse processo de expansão tenderá a se acelerar em consequência das medidas restritivas recentemente adotadas. Estas, além de comprimirem o espaço fiscal para o crescimento dos gastos com seguridade social, através de limites constitucionais ao crescimento das despesas públicas, vêm incentivando os grupos de classe média a se deslocar para os arranjos previdenciários de capitalização, como uma alternativa à “falência” do sistema público previdenciário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARRETCHE, M. “Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil. A Inclusão dos Outsiders”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 33 (96), 2018, p. 1-23.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do socialdesenvolvimentismo. *Revista Economia e Sociedade*. Campinas, v. 2, número Especial, 2012.

BEMELMANS-VIDEC, M.-L. Introduction: Policy Instrument Choice and Evaluation. In M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist; Vedung et al., *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick (N. J.), Transaction, 1998.

BONOLI, G. *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

BROOKS, S.M. “When does Diffusion Matter? Explaining the Spread of Structural Pension Reforms across Nations”, *Journal of Politics*, 69(3), 2007, p. 701-715.

D'ARAÚJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Lameirão. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

DIEESE/ANFIP. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017.

DIEESE. PEC 6/2019: o substitutivo do relator da Comissão Especial. *Nota Técnica 211*, junho, Brasília: DIEESE, 2019, p. 1-18.

DJELIC, M. L. (2006) ‘Marketization: From Intellectual Agenda to Global Policy Making’. In Djelic, M.L ; Sahlin-Andersson (eds.), *Transnational Governance*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, pp. 53–73.

EWALD, F. “La Société Assurancielle”. *Risques – Les Cahiers de L' Assurance*, no 1, 1990, pp. 1-23.

GRUN, R. “Fundos de pensão no Brasil do final do século XX: guerra cultural, modelos de capitalismo e os destinos das classes médias”. *Mana*, Rio de Janeiro, vol (9), n.2, 2003, pp. 738.

HAAS, P. ‘Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination’, *International Organization*, 46, 1992, 1–35.

HACKER, J. S; PIERSON, P. “After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis”, *Perspectives on Politics*, 12, 3, 2014, pp. 643-662.

HÄUSERMANN, S. (2010) *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. New York: Cambridge University Press.

HIRSCHMAN, A. O. *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

HOOD, C. *The tools of government: public policy and politics*. Londres: The Macmillan Press, 1983.

- HOWLETT, M. "Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementations, National Approaches to Theories of Instrument Choice", *Policy Studies Journal*, 19 (2), 1991, p. 1- 21.
- HUJO, K.; RULLI, M. The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina: Toward More Inclusive Protection. *United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD. Research Paper*, (1), 2014, pp. 1-36.
- IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 20, Brasília, 2012.
- JARDIM, M. A. C. *Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. São Paulo: Annablume editora, 2009.
- _____. Estado e Mercado no Governo Lula: convergências e divergências no mercado de fundos de pensão. *Revista agenda política*. Vol. 4, n.2, maio/agosto, 2016, p. 333-362.
- LANZARA, A. P. O Seguro Social e a Construção da Proteção Social no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 61, n. 2, 2018, p. 463 a 502.
- LASCOURMES, P; LE GALÈS, P. "Understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation", *Governance*, vol. 20, no. 1, 2007, p.1-21.
- _____, 2014. *Sociología de la Acción Pública*. México, DF: El Colegio de México. LEIMGRUBER, M. "Bringing Private Insurance Back in. A Transnational Insurance Think Tank for the Post Keynesian Decades" In C. Boyer; F. Sattler (Eds.), *European Economic Elites between a New Spirit of Capitalism and the Erosion of State Socialism*. Berlin: Duncker & Humblot, 2009, pp.473-95.
- LINDER S.; PETERS, B. G. "Instruments of Government: Perceptions and Contexts". *Journal of Public Policy*, 9 (1), 1989, p. 35-58.
- MADRID, R. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2003.
- MATISJACIC, M.; RIBEIRO, J. O.; KAY, S. E. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, n. 7, 2007, p. 152-173.
- MESA-LAGO, C. "La Reforma de Pensiones en América Latina. Modelos y Características, Mitos, Desempeños y Lecciones." In Hujo, K.; Mesa-lago, C.; Nitsch, M. *Públicos o Privados? Los Sistemas de Pensiones en América Latina después de Dos Décadas de Reformas*. Caracas: Nueva Sociedad, 2004.
- NACZYK, M. "Agents of Privatization? Business Groups and the Rise of Pension Funds in Continental Europe", *Socio-Economic Review*, 11(3), 2013, pp. 441-469.
- _____; PALIER, B. "Feed the Beast: Finance Capitalism and the Spread of Pension Privatisation in Europe". *SSRN Eletronic Journal*, July, 10 (2), 2014, pp. 20-45.
- ORENSTEIN, M. *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- OREIRO, J. L. "Uma estratégia nacional de desenvolvimento depende de uma coalizão de classes desenvolvimentista". Entrevista especial com José Luis Oreiro. *Revista IHU On-Line*, Edição 547, 2018.
- PALIER, B. Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990. In W. Streeck & K. Thelen (eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 127-145.
- _____. "Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France", *Governance*, 20(1), 2007, pp. 85-107.
- PIERSON, P. "The new politics of the Welfare State". *World Politics*, v.48, n.2, 1996, p.143 – 179. ————. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94: 251–267.

- PREVIC. Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Informe Estatístico Trimestral - março, 2019.
- SALAMON, L. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- SANTANA, M.U.S. Fundos de pensão e estratégia de desenvolvimento nos governos do PT. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2017.
- SCHAMIS, H. *Re-Forming the State: the politics of privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- STREECK, W. *Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- SWAAN, A. de. (1988), *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe an USA in the Modern Era*. Cambridge, Polity Press.
- THELEN, K. 'Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity', *Annual Review of Political Science* 15, pp. 137–159.
- TSEBELIS, G. "Veto players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis". *American Political Science Review*, 93: (3), 1999, pp. 591-608
- VEDUNG, E. Policy Instruments: Typologies and Theories. In M.-L. BEMELMANS-VIDEC, R. C. RIST et E. VEDUNG et al., *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick (N. J.), Transaction, 1998.

O BNDES NA ESTRUTURAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS NEOLIBERALIZADOS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO BANCO NO SANEAMENTO AMBIENTAL (2002-2018)

DEBORAH WERNER (IPPUR/UFRJ)
CARLA HIRT (IFRJ)

Resumo: O artigo tem como objetivo compreender o lugar e o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no processo de neoliberalização do espaço urbano, tomando como objeto de análise sua atuação na área de saneamento básico. Para tanto, além dos marcos legais, analisou-se a atuação do banco nas operações de crédito para a provisão de saneamento básico no período 2002-2018, assim como seu papel na estruturação de projetos de concessão e privatização, a partir da entrevista realizada com a Superintendente da Área de Saneamento Básico. Diante dos novos arranjos regulatórios e institucionais, a análise das operações de crédito do BNDES permite compreender sua contribuição junto a entes federados na prestação de serviços públicos de saneamento e os novos espaços de Estado, a partir das transformações na relação com o mercado.

Palavras-chave: processo de neoliberalização; saneamento básico; BNDES

INTRODUÇÃO

A inflexão neoliberal ocorrida no Brasil a partir da década de 1990 promoveu reestruturações institucionais e alterações de marcos regulatórios capazes de transformar as relações entre Estado, economia e território. Tais mudanças podem ser entendidas a partir da ideia de reescalonamento da ação estatal e constituição de novos espaços de Estado (Brenner, 2004). Tomando como objeto de análise a atuação no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento do saneamento básico¹, o artigo busca contribuir para a compreensão das mudanças ocorridas nas relações entre entes estatais e iniciativa privada, e seus desdobramentos na oferta deste serviço público. Justifica-se tal análise pela importância do saneamento básico para a qualidade dos espaços urbanos brasileiro, vis-à-vis a deficiência histórica em sua provisão, o que leva ao questionamento quanto ao papel desempenhado pelo banco para seu financiamento. Reconhece-se que o banco poderia contribuir para reduzir a desigualdade socioespacial que se expressa neste serviço, considerando que parcela expressiva da população brasileira não lhe tem acesso.

¹ Identificou-se como saneamento as atividades de abastecimento de água potável; o esgotamento sanitário; a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, conforme Lei nº 11.445, 2007.

Esta pesquisa buscou compreender o atual cenário da cobertura de saneamento básico no Brasil, para então analisar os marcos legais e os contratos de crédito realizados pelo Banco, voltados para a provisão de saneamento básico no período 2002-2018. Considerou-se ainda a entrevista realizada com a Superintendente da Área de Saneamento do BNDES, importante para se compreender a atuação recente da instituição.

Diante dos novos arranjos regulatórios e institucionais, a análise das operações de crédito do BNDES contribui para compreender o papel do banco junto aos entes federados para a prestação deste serviço. Brenner (2004) argumenta que o conceito genérico de Estado se tornou cada vez mais problemático, e que a noção de estatalidade (*statehood*) ofereceria uma base mais rigorosa para dar conta das instituições políticas modernas. Para o autor, não há um simples redimensionado do Estado como tal. É preciso compreender o poder do Estado compreendendo institucionalidades nacionais, e também sub e supranacionais, em configurações mais policêntricas, multiescalares e não isomórficas. Essa *estatalidade* vêm superando as políticas estratégicas que tiveram um importante papel ao longo do século XX, que visavam estabelecer uma hierarquia centralizada e nacionalizada do poder do Estado (BRENNER, 2004, p. 4). O autor defende também que há uma ressurgência urbana e regional, sob o processo de neoliberalização – que requer a intensificação da integração geoeconômica, interações econômicas incorporadas localmente, enquanto pré-requisitos básicos para a acumulação de capital globalizado (SASSEN, 1991, *apud* BRENNER, 2004, p. 6). Essa ressurgência de economias urbanas e regionais não pode ser devidamente apreciada em modelos “estadocêntricos” que “enjaulam” as atividades econômicas em unidades territoriais de escala nacional fechadas em si mesmas (p. 6).

O processo de neoliberalização, portanto “representa uma tendência historicamente específica, desenvolvida de maneira desigual, híbrida e padronizada de reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado” (PECK, THEODORE & BRENNER, 2012, p. 18), na qual os processos de mercantilização e de difusão da lógica de mercado são mediados por instituições do Estado em uma variedade de arenas políticas. Ou seja: neoliberalização não está relacionada com desregulamentação ou falta de intervenção do Estado. Ao contrário, a neoliberalização expressa-se como uma forma particular de reorganização regulatória, que envolve a recalibração de modos de governança institucionalizados e alteram as relações Estado-economia. Trata-se de uma articulação relacional que envolve uma série sucessiva de projetos neoliberalizantes: alterações regulatórias, institucionais e ideológicas que desencadeiam, por sua vez, novas séries subsequentes de reestruturações.

Isto posto, houve um esforço para compreender o lugar e o papel do BNDES no processo de neoliberalização do espaço urbano, com ênfase no saneamento básico, considerando o reescalamento da estatalidade, o “Estado, as decisões intertemporais e interespaiais, e as complexas cadeias de reação a decisões tomadas por agentes e sujeitos produtores do espaço social em múltiplas escalas espaciais” (BRANDÃO, 2011, p. 26).

O artigo tem 5 seções, além da parte introdutória. A primeira apresenta os principais instrumentos legais que organizaram, a partir da Constituição Federal de 1988, a provisão do saneamento básico no Brasil, com o intuito de apresentar as reestruturações regulatórias orientadas pelos processos de neoliberalização no país. A segunda seção apresenta, com base no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), alguns dados sobre a prestação desse serviço, considerando a escala macrorregional. A terceira seção analisa a atuação do BNDES no financiamento ao saneamento ambiental entre 2002-2018, para então compreender, a partir da análise da entrevista realizada com a Superintendente da Área de Saneamento Ambiental no BNDES, a recente atuação do banco com vistas à atração do investimento privado no saneamento. A última seção é guardada às considerações finais.

PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS NO SANEAMENTO BÁSICO PÓS-1988

Para se compreender a oferta de saneamento básico sob a perspectiva da neoliberalização é importante analisar os processos que estabeleceram os novos marcos legais e novos arranjos político-institucionais não somente no setor de saneamento, mas na oferta de serviços públicos e na gestão de equipamentos públicos em geral. O processo de neoliberalização se caracteriza por promover a mercantilização daqueles bens e serviços antes tomados como públicos no arranjo regulatório predominante no período fordista ou do Estado de bem-estar social. Para tanto, promove alterações nos marcos legais que reconfiguram os serviços e equipamentos públicos como novas fronteiras de acumulação capitalista, adequando-os à reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado e permitindo uma integração geoeconômica através da incorporação local à acumulação de capital globalizado.

No Brasil, as transformações quanto ao padrão de provimento de serviços públicos remontam ao fim da década de 1980, tendo como expressão a própria Constituição Federal, em seu artigo 175 referente à concessão e permissão da prestação de serviços públicos:

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 (Constituição Federal de 1988).

A regulamentação deste artigo viria com a Lei das Concessões (lei nº 8.987, de 1995), que determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão delegar a prestação de serviços públicos e obras públicas, mediante licitação na modalidade concorrência à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade de desempenho, por conta, risco e prazo determinado.

Na mesma década foi instituído o Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031, de 1990), cujos objetivos envolviam entre outras ações: i) transferir para a iniciativa privada atividades “indevidamente exploradas pelo setor público”; ii) permitir a retomada dos investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; e iii) permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais (...) (Lei nº 8031, de 12 de abril de 1990).

Caberia ao BNDES gerir o Fundo Nacional de Desestatização; aos estados endividados seriam concedidos empréstimos por parte do banco, mediante adesão ao PND. A lei 9.491, de 1997, revoga a lei 8.031, de 1990, e estabelece em seu artigo 2º as empresas objeto de desestatização: empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União; serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização; instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas; e bens móveis e imóveis da União (lei 9.491, de 9 de setembro de 1997).

O Programa Nacional de Desestatização e a lei de Concessões consolidariam as bases para a atuação de empresas privadas na prestação de serviços públicos no país, mediante concessão ou permissão. Concomitantemente aos marcos legais, foi implementada a reforma do Estado, conduzido por Luiz Carlos Bresser Pereira, a frente do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE).

A reforma do Estado pregava o ajustamento fiscal e duradouro; as reformas econômicas orientadas para os mercados, capazes de promover condições de competitividade frente à concorrência internacional; a reforma da previdência; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e as alterações com vistas a melhorar a capacidade do Estado em implementar de forma eficiente as políticas públicas (COSTA, 2008).

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995),

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador. O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura (PDRAE, 1995, p.4).

Já na década de 2000, como parte das reformas estruturantes centradas no controle fiscal, é estabelecida a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000). Esta lei alteraria a atuação dos entes federados na provisão de serviços públicos, ao determinar normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e imposição de regras à condução das finanças públicas, enfatizando a ação planejada e transparente na administração pública, de maneira a estabelecer constrangimentos aos gastos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe a noção de equilíbrio nas contas primárias, aquele que prescinde de operações de créditos, ou seja, sem aumento da dívida pública, de modo que os entes federados gastem apenas o que arrecadam (NASCIMENTO, 2014).

Em 2004, foi instituída a Lei nº 11.079, de 2004, que regulamenta as concessões de Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil. Ao lado da lei de concessões, a nova regulamentação ampliaria a possibilidade de participação de empresas privadas nos serviços públicos uma vez que permitiu a associação das mesmas com empresas controladas pelo Estado. Ao lado das parcerias público-privadas, foram estabelecidas, por meio da Lei nº 11.107, de 2005, as normas gerais de contratação de consórcios públicos por parte de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A lei permite que o consórcio público seja contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Especificamente com relação ao saneamento, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento e transportes urbanos (Art. 21, inciso XX). Com relação aos programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, estabeleceu competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 23, inciso IX)².

² Quanto ao período anterior ver Braga, Medici e Arretche (1995) e Britto (2001).

As diretrizes nacionais e a Política Federal de Saneamento Básico seriam objeto da Lei nº 11.445, de 2007, quase 20 anos após a Carta Magna. O marco regulatório adotou um amplo conceito de saneamento básico, englobando: i) o abastecimento de água potável; ii) o esgotamento sanitário; iii) a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Além disso, a lei estabeleceu entre os princípios fundamentais a universalização do acesso, bem como conferiu prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública, ampliação do acesso dos cidadãos de baixa renda aos serviços e adoção de subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica para cobrir o custo integral dos serviços.

Com relação à titularidade, estabeleceu municípios e distrito federal, ao passo que permitiu que os mesmos delegassem a organização, regulação, fiscalização e prestação desses serviços a consórcios públicos e convênios de cooperação entre entes federados, conforme art. 241 da Constituição Federal e Lei 11.107, de 2005.

Por meio do marco legal, estabelece-se o papel essencial do Estado e o caráter de serviço público ao saneamento, bem como são definidas regras claras para a delegação dos serviços, dentre as quais a necessidade de planos municipais e de consulta pública; e o reconhecimento do controle social como um dos instrumentos da gestão” (BRITTO, 2012, p. 9). Conforme a autora, a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), de 2011, realizada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE) identificou que 3.114 municípios, em um universo de 5.565, em 2011, não adotaram nenhum mecanismo de controle social dos serviços de saneamento básico, o que corresponde a 56% dos municípios brasileiros. Esse dado revela a importância de se garantir a participação social e o reconhecimento da dimensão política que envolve a oferta, a qualidade e a acessibilidade deste serviço público fundamental.

Mais recentemente, a proposta de alteração do Marco Regulatório do Saneamento foi objeto das Medidas Provisórias 844 e 868, de 2018, que estabeleceram a Agência Nacional de Águas (ANA) como agência regulatória do serviço, substituindo a atribuição dos municípios na regulamentação de águas e esgotos. A ANA ficaria responsável pela regulação tarifária e o estabelecimento de mecanismos de subsídio para a população de baixa renda. Ainda, os contratos de saneamento passariam a ser estabelecidos por licitação, de modo a facilitar a constituição de PPP. Outra medida seria a proibição de contratos de programa, o que interdita a atuação de consórcios públicos na área de saneamento básico (Congresso Nacional, 2019)

As Medidas Provisórias foram arquivadas. Em substituição, foi proposto o Projeto de Lei 3235/2019, que estabelece o novo marco legal do saneamento básico. Entre as medidas está a proibição aos municípios de contratarem diretamente estatais de saneamento com dispensa de licitação e novos prazos para que municípios implementem aterros sanitários. A principal crítica ao projeto de lei é o caráter privatista que confere ao serviço de saneamento, ao abrir o setor para a atuação de empresas privadas; a proibição dos contratos de programa, que permitiam que os municípios contratassem empresas estatais ou consórcios sem licitação; e o impacto sobre os municípios de baixa renda, não atraentes à iniciativa privada. Os deputados opositores à medida afirmam que, ao permitir o avanço dos contratos de concessão, o projeto tende a levar o país a uma situação de maior precariedade, visto que a iniciativa privada não se interessaria pelas regiões em que se registram os déficits na prestação do serviço (Brasil de Fato, 2019).

Os marcos legais ora expostos evidenciam processos de reestruturação, reescalonamento e re-regulamentação impressas pelas reformas neoliberais (BRENNER, 2013), geradoras de transformações no âmbito da administração pública, sobretudo a partir da década de 1990, capazes de estabelecerem novas relações entre o público e o privado no Brasil no âmbito da prestação de serviços públicos. Tanto pela via da alteração dos marcos legais, como pela via dos estudos realizados pelo BNDES para viabilizar a privatização de serviços de saneamento, os processos de mercantilização e de difusão da lógica de mercado estão sendo arranjados em uma variedade de arenas políticas através de instituições do Estado. Verifica-se, nesse contexto, que a área de saneamento básico é a mais recente fronteira de alterações legais nos processos de neoliberalização em curso no país desde a década de 1990.

Klink e Barcellos de Souza (2016) afirmam que

O estudo da provisão de infraestrutura urbana tem o potencial de lançar luz sobre diversos temas de interesse relacionados à governança, quais sejam: a mudança da estrutura de propriedade das empresas, decorrentes da reestruturação produtiva no setor e sua financeirização; o desafio regulatório nos setores analisados; os novos arranjos contratuais envolvendo as concessionárias e o poder público em vários níveis de governo e empresas públicas; os processos de fragmentação do espaço e novas formas de segregação resultantes dos problemas de conectividade das redes; os modelos de governança “glocal” envolvendo atores locais, regionais, nacionais e supranacionais diante do surgimento de um mercado global de projetos e uma “nova era” de investimentos em infraestrutura, na qual as provisões de infraestrutura ao redor do mundo estão se transformando crescentemente em produtos financeiros. A constituição da infraestrutura materializa e frequentemente reforça os conjuntos de relações de poder dentro das sociedades urbanas. Torna-se necessário desvendar as formas pelas quais os interesses em torno da infraestrutura motivam certos grupos de elite a mobilizar poder para alcançar seus objetivos (KLINK E BARCELLOS DE SOUZA, 2016, p. 291).

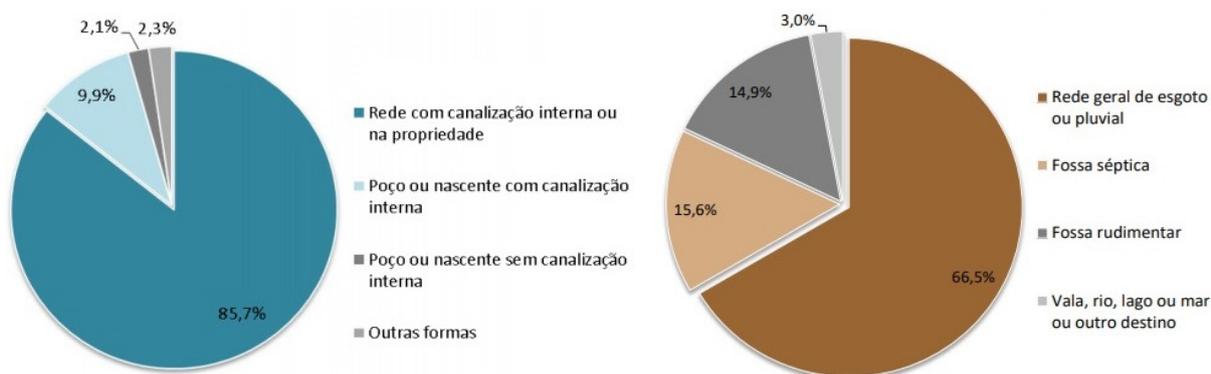
Portanto, compreender o papel do BNDES no processo de neoliberalização do saneamento básico no Brasil permite revelar, a partir da análise em múltiplas escalas, as intenções e interesses em torno das alterações legais e institucionais em curso.

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Nesta seção serão apresentados dados referentes à coleta e tratamento do esgotamento sanitário, bem como dados da oferta de água potável no Brasil. Segundo dados do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) de 2019, a cobertura de serviço de abastecimento de água potável é maior do que a cobertura de serviço de esgotamento sanitário.

No que se refere ao percentual de domicílios atendidos com abastecimento de água, por forma de atendimento, 85,7% dos domicílios brasileiros são atendidos por rede com canalização interna ou na propriedade e 9,9% por poço ou nascente com canalização interna (Figura 1). Com relação ao esgotamento sanitário, por forma de afastamento, verifica-se que 66,5% dos domicílios são atendidos por rede geral de esgoto ou pluvial, e 15,6% por fossa séptica. O restante tem como forma de afastamento a fossa rudimentar ou vala, rio, lago ou mar ou outro destino. Portanto, a universalização do adequado serviço de esgotamento sanitário coloca-se como um desafio a ser enfrentado pela política pública.

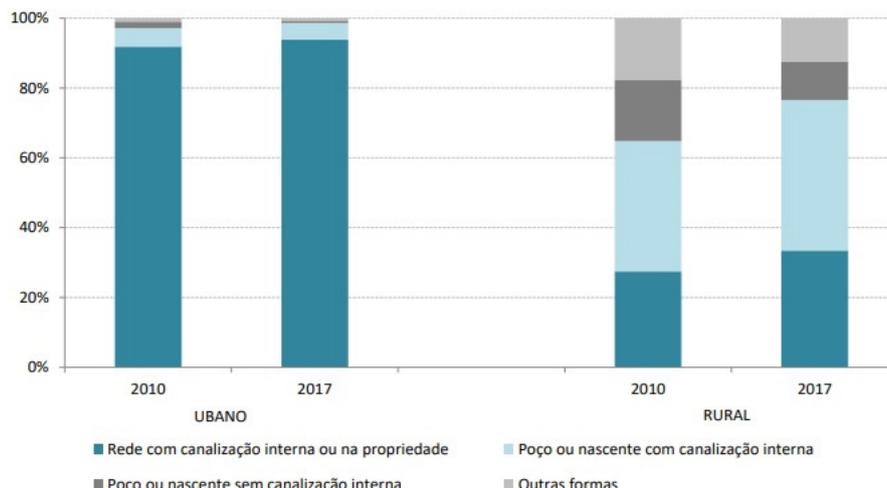
Figura 1: Percentual de domicílios atendidos com abastecimento de água, por forma de atendimento, e de domicílios atendidos com esgotamento sanitário, por forma de afastamento, no Brasil, em 2017, segundo dados da PNAD-Contínua



Fonte: Plansab (2019)

Por outro lado, verifica-se uma diferença significativa entre a cobertura destes serviços nos espaços urbanos e nos espaços rurais do país. No que diz respeito ao abastecimento de água, nas áreas urbanas, o atendimento por rede com canalização interna ou na propriedade, ou por poço ou nascente com canalização interna é de 98,6%, em 2017, com uso predominante de rede em 93,8% dos atendimentos. Nos domicílios rurais, por sua vez, predomina a utilização de poço ou nascente com canalização interna, identificada em 43,1% dos domicílios rurais em 2017 (figura 2).

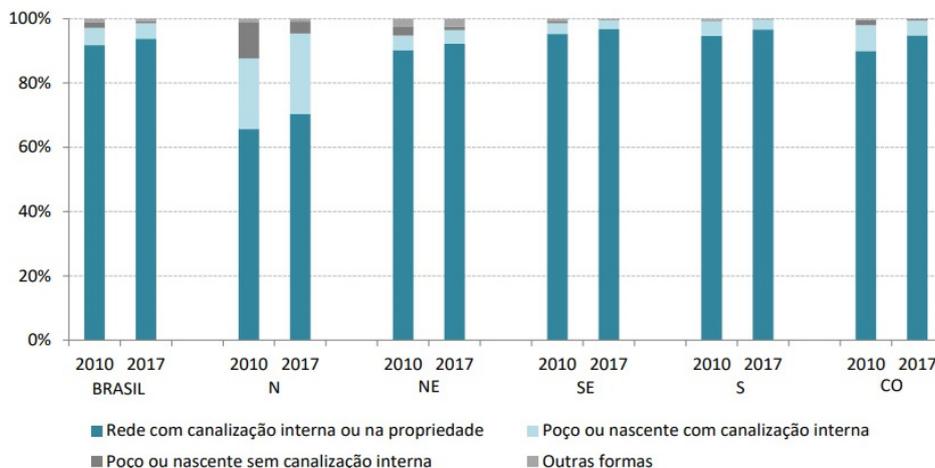
Figura 2: Percentual de domicílios atendidos com abastecimento de água, por forma de atendimento, nas áreas urbana e rural do Brasil, em 2010 e 2017, segundo dados do Censo e da PNAD-Contínua.



Fonte: Plansab (2019)

Além das desigualdades entre áreas urbanas e rurais, verifica-se ainda as desigualdades regionais: nos domicílios urbanos das regiões Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul, o atendimento por rede com canalização interna ou na propriedade, ou por poço ou nascente com canalização interna abrange a quase totalidade dos municípios (acima de 99%). Já a região Norte, ainda que tenha reduzido o *déficit* no abastecimento por essas formas de atendimento entre 2010 e 2017, o atendimento está abaixo de 80% (Figura 3). Por outro lado, com mais de 975 mil domicílios urbanos sem atendimento, a macrorregião Nordeste é a que possui o maior *déficit* em termos absolutos.

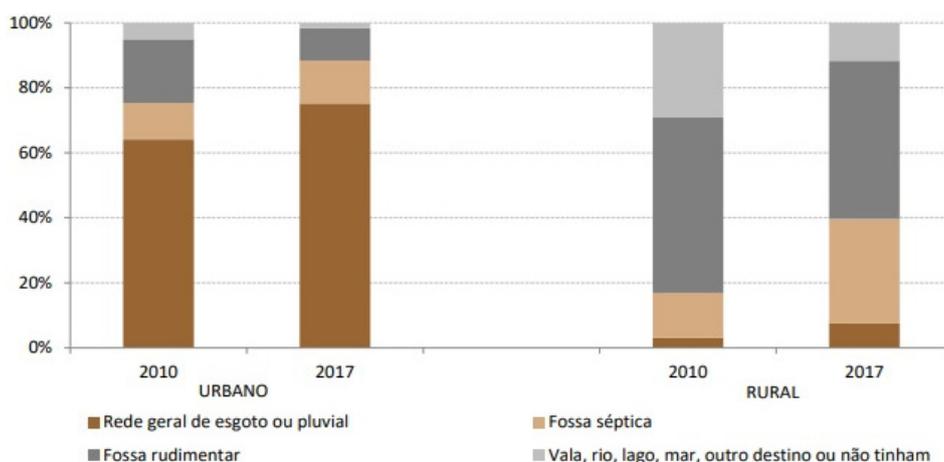
Figura 3 - Percentual de domicílios urbanos atendidos com abastecimento de água, por forma de atendimento, no Brasil e nas macrorregiões, em 2010 e 2017, segundo dados do Censo e da PNAD-Contínua



Fonte: Plansab (2019)

No que diz respeito ao esgotamento sanitário, as diferenças entre a área urbana e área rural também são identificadas. Na área urbana a rede geral de esgoto ou pluvial permanece como a principal forma de afastamento do esgoto sanitário, tendo aumentado de 64,1% para 75,2% entre 2010 e 2017. O atendimento por fossa rudimentar e valas, rios, lagos ou outro destino, por sua vez, correspondem a 9,9% e 1,6%, respectivamente, o que significa que 7,0 milhões de domicílios apresentam *déficit* de atendimento. Já na área rural predominam as fossas rudimentares e valas, rios, lagos ou outro destino, com 48,6% e 11,7%, respectivamente, apesar do aumento de 13,9% para 32% de fossas sépticas entre 2010 e 2017 (figura 4).

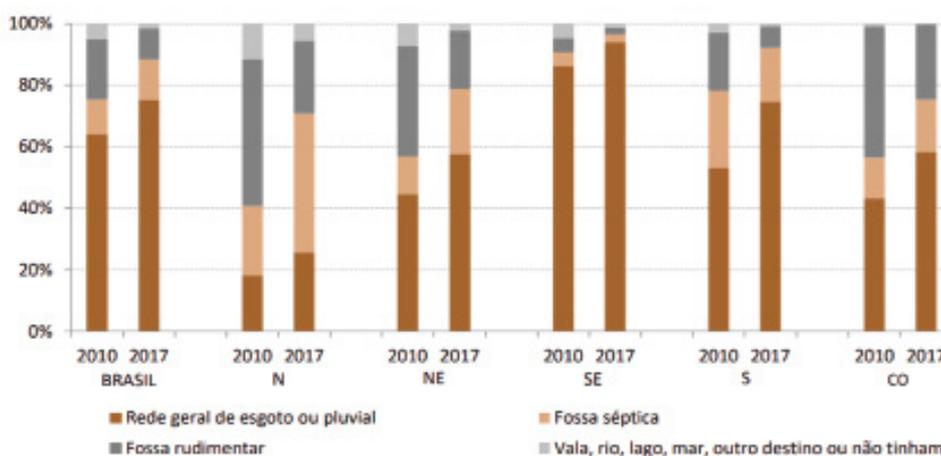
Figura 4: Percentual de domicílios atendidos com esgotamento sanitário, por forma de afastamento, nas áreas urbana e rural do Brasil, em 2010 e 2017, segundo dados do Censo e da PNAD-Contínua.



Fonte: Plansab (2019)

No que tange ao esgotamento sanitário em domicílios urbanos, em termos macrorregionais, é possível observar que Sudeste possui a maior cobertura de saneamento – com 93,4% de domicílios atendidos com fossa séptica ou rede geral de esgoto ou pluvial em 2017. Apesar da redução de 59,4%, em 2010, para 29,2% em 2017, o maior *déficit* relativo ocorre na macrorregião Norte. Em termos de *déficit* absoluto o mesmo é verificado na região Nordeste, “com 3,0 milhões de domicílios urbanos utilizando formas inadequadas de afastamento dos esgotos sanitários” (BRASIL, 2019, p. 33). (Figura 5).

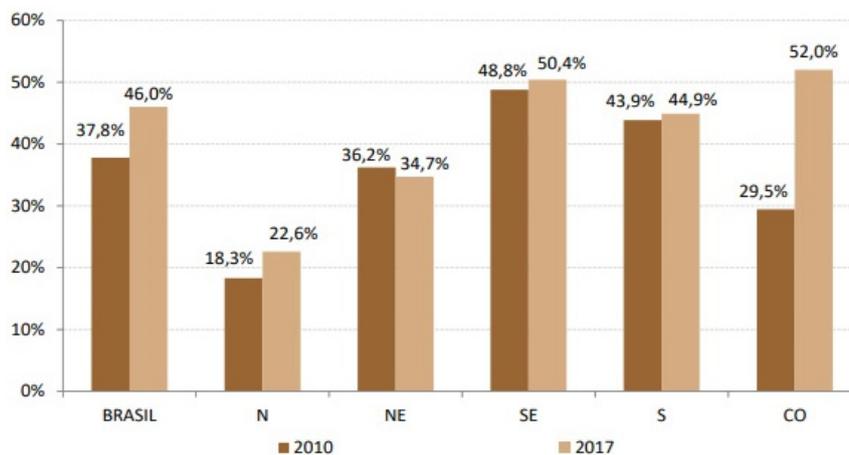
Figura 5. Percentual de domicílios urbanos atendidos com esgotamento sanitário, por forma de afastamento, no país e nas macrorregiões, segundo dados do Censo e da PNAD-Contínua



Fonte: Plansab (2019)

Quanto ao percentual do esgoto gerado que é tratado, a média geral do País que era de 37,8%, em 2010, passa para 46,0% em 2017. Apenas no Nordeste houve redução no índice (de 36,2% para 34,7%). Em 2017 o Centro-Oeste apresentou o maior percentual de esgoto gerado que é tratado, 52,0%. Já o Norte apresentou o menor percentual, 22,6% (Figura 6).

Figura 6: Índice de tratamento dos esgotos gerados no Brasil e nas macrorregiões, em 2010 e 2017, segundo dados do SNIS.



Fonte: Plansab (2019)

Quanto aos resíduos sólidos, o Plano identifica que em 2010, 70,8% dos municípios brasileiros destinavam seus resíduos sólidos domiciliares para lixão ou aterro controlado; em 2017 esse percentual passa para 59,3%. Já os municípios que destinavam seus resíduos sólidos para aterro sanitário, o percentual passa de 29,2% para 40,7% (Plansab, 2019). Por esse aspecto, verifica-se que ocorreu a ampliação de aterros sanitários no país a partir da lei nº 11.445, de 2007.

Em linhas gerais, observam-se os seguintes aspectos: i) há uma diferença significativa na cobertura de abastecimento de água no país, se comparada à cobertura de coleta e tratamento de esgotamento sanitário; ii) verificam-se diferenças entre as coberturas em áreas rurais e áreas urbanas; e iii) persistem as desigualdades macrorregionais, seja na oferta de serviços de abastecimento, seja no esgotamento sanitário, este sendo ainda mais acentuado.

Com o intuito de compreender como o BNDES tem atuado desde 2002 na provisão de saneamento básico do país, serão analisados os contratos de empréstimos da instituição destinados às entidades da administração pública direta, indireta e às concessionárias. Serão identificados o perfil do financiamento, a destinação, os beneficiários e o setores contemplados, de maneira a compreender como o BNDES foi articulado às ações governamentais nos estados e municípios brasileiros, a partir das possibilidades resultantes dos marcos regulatórios vigentes. Portanto, busca-se investigar o papel desempenhado pelo banco na construção do espaço urbano brasileiro à luz das transformações advindas do processo de neoliberalização.

A ATUAÇÃO DO BNDES NO SANEAMENTO AMBIENTAL AO LONGO DAS DÉCADAS DE 2000 E 2010

Com o intuito de compreender a atuação do banco nos serviços públicos, foram analisados os contratos de financiamento para saneamento ambiental, entre 2002 e 2018. O objetivo é compreender como o banco foi articulado às políticas de provisão de saneamento básico no país, diante das desigualdades macrorregionais identificadas, assim como a crescente participação de empresas privadas na provisão desses serviços.

Foram analisados os contratos, cujo instrumento financeiro foram as linhas de crédito para Saneamento Ambiental, Saneamento A e Saneamento B³. No universo de 18.471 contratos, cujos valores contratados totalizam R\$808,34 bilhões, entre 2002-2018, as operações relacionados ao saneamento ambiental totalizam 383 contratos, o que corresponde a 2,07% dos contratos e somam R\$11,84 bilhões, 1,36% dos valores contratados no período. Por esse aspecto, verifica-se que a atuação do banco, no que se refere ao financiamento do saneamento ambiental, é ainda pouco expressiva.

A análise referente aos investimentos por macrorregião revela que, a despeito das desigualdades regionais que caracterizam a provisão desses serviços no país, os contratos do BNDES foram firmados nas regiões mais assistidas pelo serviço, conforme tabela 1.

³ No âmbito do FINEM, produto com linhas de financiamento acima de R\$10 milhões, os projetos Incentivada A tratam-se de remuneração ao banco de 0,9% ao ano; e a Incentivada B, remuneração de 1,3% ao ano (BNDES Finem, 2019).

Tabela 1. Perfil dos contratos do BNDES para o saneamento ambiental por região: número de contratos e valor contratado (2002-2018)

Contratos por região	Número do contrato	Participação %	Valor Contratado (em milhões R\$)	Participação %
Centro-Oeste	29	7,6	744,55	6,3
IE	4	1,0	103,43	0,9
Nordeste	23	6,0	997,81	8,5
Norte	15	3,9	709,26	6,0
Sudeste	174	45,4	6667,06	56,6
Sul	138	36,0	2549,40	21,7
Total Geral	383	100,0	11771,51	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019)

A região Sudeste participa com 45,4% dos contratos em saneamento ambiental, que totalizam R\$6,6 bilhões, ou 56,6% do total contratado no período analisado. A região Sul, por sua vez, participa com 36% dos contratos, o que totaliza em valor contratado R\$2,5 bilhões, ou 21,7%. As demais regiões em que se verificam as menores ofertas desses serviços, participam com 21,7% do total contratado, e 18,5% do número de contratos.

Ainda que em termos demográficos justifique-se a predominância do Sudeste por concentrar a maior parcela da população, seguida da região Nordeste, os dados reforçam a possibilidade de um aprofundamento das desigualdades regionais brasileiras, visto que apesar de os investimentos em saneamento, habitação, rodovias, entre outros setores, contribuírem para a eficiência e o crescimento econômico do país, seus impactos sobre as economias regionais (estados e municípios) podem ser bastante heterogêneos de maneira a atuar no sentido de concentrar renda e recursos econômicos, o que acentua o problema da desigualdade regional (DOMINGUES *et al.*, 2009), sobretudo, se tais investimentos incidirem sobre regiões mais desenvolvidas, como revela a análise das operações do banco estatal.

Com relação aos contratos pelo tipo de investimento, foram identificadas as seguintes atividades na descrição dos contratos⁴: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais e obras de saneamento ambiental sem especificação. A análise buscou verificar se a atuação do banco responde à necessidade de se promover a universalização do saneamento ambiental, com ênfase no esgotamento ambiental e no manejo de resíduos sólidos.

Tabela 2: Número de contratos e valor contratado por perfil da atividade de saneamento: 2002-2018

Perfil do Contrato	Número do contrato	Participação %	Valor Contratado (em milhões R\$)	Participação %
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	26	6,8	1956,74	16,6
ABASTECIMENTO DE ÁGUA/ESGOTAMENTO	242	63,2	5909,32	50,2
DRENAGEM E MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS	3	0,8	88,91	0,8
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	55	14,4	2996,73	25,5
MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	39	10,2	465,00	4,0
SANEAMENTO AMBIENTAL	18	4,7	354,81	3,0
Total Geral	383	100,0	11771,51	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019)

Com relação ao perfil das atividades, verifica-se que os contratos estão majoritariamente vinculados à abastecimento de água e ao esgotamento sanitário: 63,2% do número de contratos e 50,2% do total contratado, referem-se a projetos que compreendem as duas atividades. Drenagem e manejo de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos são as atividades com menor número de contratos e valores contratados no banco.

⁴ As atividades foram compreendidas à luz da definição do saneamento ambiental na Política Nacional de Saneamento Ambiental, lei nº 11.445, de 2007.

Quando a análise se refere às macrorregiões, as atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário é a majoritária em todas as macrorregiões, seja em termos de contratos, seja em valores contratados, com mais de 80% em ambos, o que permite atestar que o banco teve menor protagonismo nas atividades de drenagem de águas pluviais e manejo de recursos sólidos em todas as regiões.

Com relação ao perfil do cliente, verifica-se que os contratos foram realizados com a Administração Direta Municipal, a Administração Direta Estadual, a Administração Indireta e com Empresas Privadas de Saneamento Ambiental. Verifica-se que a Administração Pública Indireta é o principal cliente do banco em termos de número de contratos 176 (46%); e em termos de valores contratados, R\$6,8 bilhões (58,1%). Em seguida, identificam-se as empresas privadas, com 156 contratos (40,7%) que totalizam R\$3,2 bilhões, ou 27,4% do total contratado (Tabela 3).

Tabela 3. Número de contratos e valores contratados por natureza do cliente: 2002-2018

Natureza do Cliente	Número do contrato	Participação %	Valor Contratado (em milhões R\$)	Participação %
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA - GOVERNO ESTADUAL	15	3,9	638,14	5,4
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA - GOVERNO MUNICIPAL	36	9,4	1070,07	9,1
PRIVADA	156	40,7	3228,15	27,4
PÚBLICA INDIRETA	176	46,0	6835,14	58,1
Total	383	100,0	11771,51	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019)

Com relação às principais empresas da administração indireta, tomando-se como análise o valor contratado, destacam-se a Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), com R\$2,9 bilhões e a Companhia de Saneamento do Paraná, com R\$978 milhões. A tabela 4 informa ainda que os principais clientes estão nas regiões Sudeste e Sul, a despeito do déficit no saneamento identificado nas demais regiões do país.

Tabela 4. Número de Contratos e valores contratados pela Administração indireta, por macrorregião: 2002-2018

Administração Indireta Estadual	Número do contrato	Participação %	Valor Contratado (em milhões R\$)	Participação %
Centro-Oeste	16	9,1	237,74	3,5
Saneamento de Goiás S/A	16	9,1	237,74	3,5
Nordeste	17	9,7	703,88	10,3
Companhia de Água e esgoto do Ceara CAGECE	3	1,7	184,00	2,7
Empresa baiana de águas e saneamento S/A	14	8,0	519,88	7,6
Sudeste	50	28,4	4055,41	59,3
Cia de Saneamento Básico do estado de São Paulo SABESP	28	15,9	2916,39	42,7
Companhia de saneamento de Minas Gerais COPASA MG	9	5,1	807,67	11,8
Companhia de saneamento municipal - CESAMA	1	0,6	12,81	0,2
Companhia espirito santense de saneamento - CESAN	12	6,8	318,54	4,7
Sul	93	52,8	1838,11	26,9
Companhia de saneamento do Paraná	54	30,7	978,62	14,3
Companhia riograndense de saneamento CORSAN	39	22,2	859,49	12,6
Total	176	100,0	6835,14	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019)

No que se refere às empresas privadas, as mesmas respondem por 156 contratos, ou 40,7%; e R\$3,22 bilhões, ou 27,4% do valor contratado ao longo do período. Nesta categoria, destacam-se o Grupo IGUÁ, com 31 contratos no total de R\$896,4 milhões; o grupo AEGEA, com 28 contratos e R\$768,7 milhões; Grupo Águas do Brasil, com 15 contratos que totalizam R\$495,7 milhões; e o Grupo BRK, com 36 contratos que totalizam R\$485,7 milhões. Juntos, totalizam R\$2,64 bilhões, ou 22,5% do total dos contratos de financiamento ao saneamento ambiental junto ao BNDES.

O Grupo IGUÁ, antes CAB Ambiental⁵, tem em sua composição acionária o FIP IGUÁ (67,76%), um Fundo de Investimentos em Participações Multiestratégica gerido e controlado pela gestora brasileira IG4 Capital, com aporte do fundo de investimento canadense, Alberta Investment Management Corporation (AIMCo) (Valor Econômico, 2018); o FIP Mayin (21,68%), Fundo de Investimento em Participações da VotorantimAsset; e o BNDESPAR, fundo de investimento do BNDES. A Igua atua nos estados de Alagoas, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e São Paulo, por meio de concessões e parcerias público-privadas.

A companhia AEGEA é constituída pelo grupo Equipav (58,74%), que atua nas áreas de saneamento e mobilidade; pelo fundo GIC, fundo soberano do governo de Singapura (27,56%); o International Finance Corporation (7,14%); e Asset Management Company (6,56%), ambos do Banco Mundial. Estão presentes em 49 cidades do Brasil, em todas as regiões, com destaque para o estado de Mato Grosso, no Centro-Oeste. Tem como forma de atuação as concessões plenas ou as parcerias público-privadas.

O Grupo Águas do Brasil, companhia privada nacional de saneamento ambiental opera 14 concessões nas regiões Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e Norte (Amazonas). Seus acionistas são: Developer S.A.-Grupo Carioca Engenharia; Queiroz Galvão Participações – Concessões S.A.; Trana Participações e Investimentos S.A. e Construtora Cowan S.A.

Já o grupo BRK Ambiental, antes Odebrecht Ambiental, está presente em 180 municípios, em todas as regiões do país. É controlado pela companhia canadense Brookfield, que detém 70% das ações e pelo FI-FGTS, Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que detém 30% do capital social da empresa.

Contribuiu para a participação privada no saneamento ambiental a Lei de Concessões e a Lei de Parcerias Público-Privada, ao permitirem que a atividade de saneamento básico no Brasil se tornasse espaço de acumulação e diversificação para grupos privados. A partir da composição societária das companhias⁶, verificam-se os fundos de investimentos privados e os fundos públicos como principais investidores no saneamento ambiental no Brasil, ao lado de empresas cuja atividade originária é a construção civil.

A próxima seção analisa o papel do BNDES enquanto estruturador de modelos de gestão e oferta de serviços de saneamento no país.

O BNDES E A ABERTURA DE SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS AO CAPITAL PRIVADO

O BNDES não é somente um financiador de projetos. A instituição tem atuado crescentemente enquanto estruturador de modelos de gestão e oferta de serviços. Esse papel ficou claro em entrevista realizada com a Superintendente da Área de Saneamento Ambiental do banco⁷. Além de focar na realização de estudos para arranjos institucionais que promovam a atuação da iniciativa privada nos serviços e equipamentos públicos – visando que os mesmos sejam replicáveis, o BNDES também atua em demandas específicas da Administração Pública Direta. Por esse aspecto o banco tem constituído um corpo técnico e área voltados para o processo de desestatização.

Quanto ao papel do Banco no que diz respeito aos arranjos institucionais, as mudanças de diretrizes e de cenários das políticas públicas para o setor, a superintendente afirmou que

A gente acha que como banco de desenvolvimento a gente tem um pouco essa missão de ser o assessor deste ente público em relação a projetos que ele leva à iniciativa privada. E aí vai, *lato sensu*, ser uma concessão pública, uma PPP [parceria público privada], enfim. Algum nível de introdução ali do privado em investimentos que por natureza, definição inicial são incumbências originais ali do ente público. E por quê? Porque no fundo se espera que esses projetos, assim, para o seu sucesso, [...] sejam financiáveis. É muito difícil executar o tamanho da infraestrutura que o país precisa [entrevista realizada em junho de 2018].

⁵ Quando CAB Ambiental, a companhia tinha como acionista controladora a Galvão Participações, do grupo Queiroz Galvão.

⁶ Informações obtidas nos sites das empresas.

⁷ Entrevista realizada em 2018 no âmbito do programa de pesquisa BNDES: *grupos econômicos, setor público e sociedade civil no contexto nacional e internacional*, coordenado pelo professor Carlos Vainer, Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETERN/IPPUR/ UFRJ).

As medidas de redimensionamento e reorientação do banco que passaram a ser adotadas a partir de 2016, no governo Michel Temer (2016-2018) - entre elas a decisão de devolver R\$280 bilhões ao Tesouro Nacional, e a substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo⁸, foram consideradas para reforçar este papel estruturador do BNDES:

As pessoas ficam o tempo todo dizendo que “o BNDES financia muito, tem uma participação muito alta, *funding* muito subsidiado e isso que fazia o *crowding out* do mercado. E aí o momento atual é bom inclusive para ver que o BNDES talvez financie menos, participe menos, tem um conjunto menor de projetos e igualmente o mercado não veio. Não veio porque os riscos são os mesmos [...]. Então, assim, esse nosso papel estruturador, ele vem ao encontro dessa percepção e isso a gente entende que é em nosso benefício e em benefício dos demais atores também. Então, a gente não acha que a indução ao mercado privado participar mais é obrigação do BNDES participar menos, então indução é diminuir a percepção dos riscos que impedem o mercado participar mais.

Enfim, então, a gente acha que essa tarefa do estruturador, ela é fundamental. A tarefa do financiador é importante, vai continuar sendo feita. A expectativa é que ela consiga ser mais bem-feita em razão dessa participação, desse momento anterior, e aí tem uma série de deveres de casa internos mesmo. Adaptação a metodologias, diria assim mais na fronteira do conhecimento da estruturação desses projetos [entrevista realizada em junho de 2018].

Tal atuação voltada à ampliação da participação da iniciativa privada nos serviços e equipamentos públicos, apesar de não ter sido inaugurada após 2016, tem se aprofundado de forma acelerada. É importante ressaltar a Emenda Constitucional 95, que impõe o teto do gasto ao setor público, não superior à inflação; e as Medidas Provisórias 844 e 868, de 2018, substituídas pelo Marco Regulatório do Saneamento Básico (PL 3.261/2019). Tais alterações legais e constitucionais têm concorrido para ampliar a participação privada no saneamento básico.

Com relação à estruturação de projetos de saneamento, o banco é o condutor dos processos de concessões e outras formas de desestatização de ativos relacionados ao Programa de Parcerias para Investimentos (PPI)⁹, do Governo Federal. Para a primeira fase do programa, o BNDES priorizou o setor de saneamento ambiental, cuja justificativa é o *déficit* que o país tem nesse setor, com impactos na “saúde, qualidade de vida, na produtividade na educação e no trabalho, no meio ambiente e na geração de renda e empregos”. Três projetos de concessão dos serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, indicados pelo BNDES, foram aprovados pelo PPI para qualificação. Atualmente, os serviços estão sob a responsabilidade das seguintes empresas: Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE); Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia (CAERD); e a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA)¹⁰, todas concessões da Administração Pública Indireta.

O Banco atua na estruturação de projetos identificando oportunidades para atuação da iniciativa privada, de modo a conduzir o processo desde a fase de estudos e modelagem, até a assinatura do contrato de concessão entre os governos estaduais e as concessionárias. Maria Sílvia Bastos, presidente do Banco entre de junho de 2017 a maio de 2018 foi a primeira a tomar a iniciativa (seguida pelos presidentes que a sucederam) de realizar um conjunto de estudos que fiquem à disposição de governadores, visando “exponenciar” o argumento supostamente técnico, frente ao componente político, visto como capaz de interromper procedimentos de desestatização em curso.

Não é um componente que se possa subestimar [o componente político]. [...] Porque também, eleição a cada quatro anos, a gente poderia dizer assim “que surpresa!”, não é?

[...] a gente imagina que para o próximo governador será muito útil chegar no dia 1º de janeiro (certamente ele vai ter outras prioridades, mas...) quando ele puder olhar essa questão do saneamento, ele terá um conjunto de estudos prontos na mão dele, e estudos que a gente entende como bons estudos, detalhados. E que chegaram numa fase de produção do edital de lei autorizativa. Enfim, com todos os instrumentos minutados para que se ele quiser ele possa executá-los. A gente achou que isso seria valioso para o país e para aqueles Estados em qualquer circunstância.

Não é só privatizar as companhias estaduais. Tem vários modelos de subdelegação. Então, na verdade, a companhia estadual continua existindo, mas *pra* um conjunto de municípios ela subdelega a prestação daquele serviço. Então entra um privado contratado por ela... Tem várias, várias conformações. A gente acha que esse era um movimento bom de ser feito. [entrevista realizada em junho de 2018].

⁸ A Medida Provisória nº 777, de 26/04/2017 mudou o custo financeiro básico do BNDES da Taxa de Juros de Longo Prazo para uma nova taxa, a Taxa de Longo Prazo, que deverá “fazer o custo do *funding* institucional do BNDES para apoio a novos projetos convergir linearmente num prazo de cinco anos para a taxa negociada em mercado secundário de um título público indexado ao IPCA, de prazo de cinco anos, a NTN-B, eliminando o custo fiscal implícito decorrente da diferença de remuneração entre os recursos emprestados ao BNDES e o custo do serviço da dívida pública” (PEREIRA e MITERHOF, 2018).

⁹ O PPI lançado em foi criado pela lei nº 13.334, de 2016, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio de contratos de parcerias e outras medidas de desestatização.

¹⁰ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/ppi>. Acesso em 02/07/2019.

Uma das maneiras de promover modelos vantajosos à iniciativa privada, considerando o atual contexto de redimensionamento e redirecionamento do Banco e a mudança das taxas de juros praticadas, é realizar estudos que proponham a possibilidade de subsídio cruzado: condicionando a atuação da iniciativa privada no abastecimento de água à atuação na coleta de esgotamento sanitário, com o intuito de universalizar o serviço. A ideia é que o detentor da concessão de água realize os investimentos em esgotamento sanitário, de modo que o pagamento pela água financie a universalização do esgoto.

No entanto, algumas fragilidades desse modelo podem ser elencadas: i) o fato de os usuários pagarem por água e esgoto em regiões em que ainda não há o serviço de esgotamento sanitário, caso se neguem a esse pagamento, terão o abastecimento de água cortado; ii) o fato de usuários de baixa renda não terem condições de pagar pelos serviços de abastecimento de água e terem o serviço cortado até quitar a dívida; iii) o interesse de empresas privadas pela prestação do saneamento em regiões de baixa renda pode ampliar a desigualdade. Portanto, a questão que se coloca é quanto à capacidade de se enfrentar o *déficit* em saneamento básico e promover sua universalização por meio de um modelo privado, em um contexto de profunda desigualdade, assim como a viabilidade de se garantir a modicidade tarifária e programas específicos para a provisão do serviço de saneamento básico para a população de baixa renda sem a atuação do Estado enquanto prestador.

Apesar do papel do BNDES na modelagem capaz de garantir a atração privada à atividade de saneamento, os estudos do banco não estabelecem mecanismos para a regulação de preços das tarifas, o que evidencia que apesar do empenho em privatizar os serviços, desconsidera as desigualdades de renda na sociedade brasileira. Britto (2019) aponta que o *déficit* em saneamento se concentra na população com baixa capacidade de pagamento de tarifas, em áreas onde a viabilização do acesso demanda investimentos importantes. É evidente, portanto, a contradição entre a lógica do lucro e o atendimento à população mais vulnerável – aspecto antes previsto pela lei 11.455/2007.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados do Plansab mostram que algumas ações foram tomadas a partir da Lei 11.445 de 2007 no sentido de qualificar a questão do saneamento no Brasil e de compreender as peculiaridades do *déficit* de cobertura do atendimento no país. Como uma futura agenda de pesquisa, cabe compreender como se deu a redução do *déficit* evidenciado no Plansab, de forma a verificar o papel de políticas governamentais voltadas à ampliação de infraestruturas e serviços. Verificou-se que o BNDES atuou de forma incipiente no financiamento de projetos visando a ampliação desta cobertura, bem como reforçou as desigualdades regionais, visto que tanto em número de contratos como em valores, os principais clientes estão nas regiões de maior cobertura dos serviços de saneamento básico, seja abastecimento de água, seja esgotamento sanitário.

Ainda, verifica-se que apesar da necessidade de se ampliarem os aterros sanitários, o financiamento a essa atividade é de menor monta. Por outro lado, a instituição financeira estatal tem sido um agente ativo no sentido de estruturar projetos de privatizações e concessões deste setor, como pode ser atestado pela entrevista com a Superintendente da Área de Saneamento do Banco.

Enquanto o Brasil intensifica o processo de privatização de serviços essenciais, um estudo realizado pelo *Transnational Institute* (TNI) - centro de estudos em democracia e sustentabilidade sediado na Holanda - mostra há uma tendência pela reestatização de serviços. Segundo o estudo, desde o ano de 2000, cerca de 884 serviços foram reestatizados. Mais do que isso, as reestatizações aconteceram sobretudo em países centrais do capitalismo. No topo do ranking estão: i) Alemanha, com 348 reestatizações; ii) França, com 152 reestatizações; iii) Estados Unidos, com 67 reestatizações; iv) Reino Unido, com 65 reestatizações e; v) Estanha, com 56 reestatizações. Os motivos levantados pelo relatório dizem respeito ao fato de as empresas privadas priorizarem o lucro, fazendo com que os serviços ficassem caros e não serem necessariamente acompanhados por melhoria da qualidade (KISHIMOTO E PETITJEAN, 2017).

O que se verifica é que a atuação do banco tem sido voltada não mais para a ampliação dos investimentos em infraestrutura de saneamento básico, mas para viabilizar a participação privada nesses serviços, com ênfase na desestatização de empresas da administração indireta, em consonância com as reformas regulatórias na área de saneamento no país. Nesse sentido, mais uma vez o banco se mostra articulado às políticas públicas em curso, evidenciando o papel ativo do Estado no processo de comoditização dos serviços públicos, no âmbito do processo de neoliberalização. Tais aspectos suscitam incertezas diante das mudanças regulatórias em curso e do empenho do banco público em privatizar serviços essenciais como o de saneamento básico.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L.R. Saneamento Básico: competências da União, Estados e Municípios. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 11. Ago/Set/Out 2007, Salvador, Bahia. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf> Acesso em janeiro de 2017.

BNDES Transparência. Central de Downloads. Operações contratadas na forma direta e indireta não automática (2002-2019). Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads#> Acesso em maio de 2019.

BNDES FINEM. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/bndes-finem/bndes-finem> Acesso em 10/07/2019.

BRANDÃO, C. A. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. Bahia Análise & Dados, v. 21, p. 303-313, 2011

BRASIL. Plano Nacional de Saneamento Básico: PLANSAB. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf Acesso em junho de 2019.

BRAGA, J.C.deS.; MEDICI, A.C.; ARRETCHÉ, M. Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, nº29 jan-mar. 1995.

BRASIL DE FATO. Senado aprova privatização de saneamento; áreas vulneráveis podem ficar desatendidas. 06/06/2019. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2019/06/06/senado-aprova-privatizacao-de-saneamento-areas-vulneraveis-podem-ficar-desatendidas/> Acesso em 15/07/2019.

BRENNER, N. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004, 351p.

BRITTO, A.L. A gestão do saneamento no Brasil desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. Revista e-metropolis, v. 11, n. 3, p. 8-18, 2012.

BRITTO, A.L. Água e esgoto: uma privatização selvagem. OUTRASPALAVRAS. Publicado em 27/06/2019. Disponível em <https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/agua-e-esgoto-uma-privatizacao-selvagem/>. Acesso em 05/07/2019.

BRITTO, A. L. N. P. "A Regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública". In: IX Encontro Nacional da ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v. 3. p. 1080-1093.

CAMARA DOS DEPUTADOS (a). Notícias. Comissão especial aprova MP do Saneamento Básico. 07/05/2019. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/576026-COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-MP-DO-SANEAMENTO-BASICO.html> Acesso em 10/07/2019.

CAMARA DOS DEPUTADOS. (b) Projeto retoma MP de marco legal do saneamento básico. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/577477-PROJETO-RETOMA-MP-DE-MARCO-LEGAL-DO-SANEAMENTO-BASICO.html> Acesso em 10/07/2019.

COSTA, F. L. DA. Brasil, 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, set/out 2008

DOMINGUES, E.P.; MAGALHÃES, A,S.; FARIA, W.R. Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais. 2009. Disponível em <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1148/1049> Acesso em maio de 2017.

FERRAZ, J.C.; LEAL, CFC; MARQUES, FS; MITERHOF, MT. O BNDES e o financiamento do desenvolvimento. REVISTA USP, São Paulo, n.93, p. 69-80 março/abril/maio 2012

KISHIMOTO S., and O. PETITJEAN (eds.). Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation. 2017. Amsterdam: Transnational Institute. TNI Disponível em: https://www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf

KLINK, J.; BARCELLOS DE SOUZA, M. De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para estudos críticos espaciais. In: Escalas Espaciais, Reescalamentos e Estatalidades: Lições e desafios para a América Latina. Carlos Antônio Brandão, Víctor Ramiro Fernández e Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (Orgs). Rio de Janeiro, Letra Capital: 2016.

NASCIMENTO, E.R.. Gestão Pública. 3ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2014

PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Depois da Neoliberalização. Cadernos Metrôpole, Volume: 14, Nº: 27, jan/jun 2012

PEREIRA T. R; MITERHOF, M. T. O Papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. Economia e Sociedade, 2018.

VALOR ECONÔMICO. Fundo do Canadá fará aporte de 400 milhões na Igua Saneamento. 30/07/2018. Disponível em <https://www.valor.com.br/empresas/5698779/fundo-do-canada-fara-aporte-de-r-400-milhoes-na-igua-saneamento> Acesso em 15/07/2019

SÍTIOS ELETRÔNICOS

AEGEA. Composição Acionária. Disponível em <http://ri.aegea.com.br/governanca-corporativa/composicao-acionaria/> Acesso em 12/07/2019

EQUIPAV. Nossa História. Disponível em <https://www.grupoequipav.com.br/nossa-historia/> Acesso em 12/07/2019.

GRUPO ÁGUAS DO BRASIL. Disponível em <https://www.grupoaguasdobrasil.com.br/segmento-industrial/nossos-negocios/> Acesso em 14/07/2019

IGUASA. Composição Acionária. Disponível em <https://www.iguasa.com.br/quem-somos/composicao-acionaria/> Acesso em 14/07/2019.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. World Bank Group. Disponível em https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home Acesso em 13/07/2019

PPI. PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. Disponível em <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa> Acesso em 10/07/2019.

O ESTADO DE BEM-ESTAR A PARTIR DE CASOS EMBLEMÁTICOS: UMA ANÁLISE DE INTENÇÕES, ESTRATÉGIAS E CENÁRIOS

THE WELFARE STATE FROM OF EMBLEMATIC CASES: AN ANALYSIS OF INTENTIONS, STRATEGIES AND SCENARIOS

ANA FLÁVIA CAMPOS SOARES DE CARVALHO (UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE)

RESUMO:

Temos como propósito desse estudo o entendimento do Estado de Bem-Estar Social. Acredita-se que este conhecimento prévio funcione como indutor primário para uma reflexão a respeito das políticas públicas sociais, advindas dos direitos fundamentais de segunda geração, existentes ou necessárias em um determinado local. Este estudo é resultado de uma densa e neutra (apartidária) pesquisa bibliográfica. Dessa forma, é possível conhecer os exemplos emblemáticos de como os Estados se tornaram “férteis” para que assim se desenvolvessem as mais diversas políticas de bem-estar no mundo. Estes casos notáveis são apresentados como indutores do bem-estar e de suas políticas sob as diversas perspectivas encontradas: processo de conquista social; intenções do Estado (como pacto para manutenção de poder, ou gestão de calamidade); e de seus agentes; bem como do contexto econômico- social apresentado em cada situação.

Palavras-chave: estado; bem-estar; políticas.

ABSTRACT:

We have as purpose of this study the understanding of the Welfare State. It is believed that this prior knowledge functions as a primary inducer for a reflection on social public policies, derived from the fundamental rights of second generation, existing or necessary in a certain place. This study is the result of a dense and neutral (nonpartisan) bibliographic search. In this way, it is possible to know the emblematic examples of how the states have become “fertile” in order to develop the most diverse welfare policies in the world. These remarkable cases are presented as inducers of well-being and of their policies under the diverse perspectives found: process of social conquest; State intentions (as a pact to maintain power, or management of calamity); and its agents; as well as the economic and social context presented in each situation.

Keywords: state; welfare; policies.

INTRODUÇÃO

Temos como propósito desse estudo o entendimento do Estado de Bem Estar Social. Acredita-se que este conhecimento prévio funcione como indutor primário para uma reflexão a respeito das políticas públicas sociais, advindas dos direitos fundamentais de segunda geração, existentes ou necessárias em um determinado local. Bem como se pretende que sirva de contribuição para debate. Heródoto já dizia: “Pensar o passado para compreender o presente e idealizar o futuro”.

Neste sentido, objetivando o cumprimento do proposto, são apresentados os fundamentos e argumentos teóricos, históricos, e político-econômicos que estão na base da formação do bem-estar e proteção social. Sendo possível conhecer os exemplos emblemáticos de como os Estados se tornaram “férteis” para que assim se desenvolvessem as mais diversas políticas de bem-estar no mundo. Estes notáveis paradigmas são apresentados como indutores do bem-estar e de suas políticas sob as diversas perspectivas encontradas: processo de conquista social; ciclos de crise e suas resoluções; análise de intenções do Estado (como pacto para manutenção de poder, ou gestão de calamidade), de seus agentes, dos líderes sociais, da população, do mercado e da elite em geral; bem como do contexto econômico-social apresentado em cada situação.

Este estudo é resultado de uma densa e neutra (apartidária) pesquisa bibliográfica. Foram consideradas correntes e ideologias distintas.

Para propiciar uma melhor compreensão acerca das políticas sociais no contexto do Estado de Bem-Estar- objeto deste estudo- serão apresentadas premissas que ajudarão na construção de reflexões.

1. É fundamental o entendimento do ciclo das ideologias político-econômico-sociais do Estado e de suas crises que, genericamente, funciona da seguinte maneira: I. Liberalismo¹ com a defesa do Estado mínimo, do livre mercado (laissez-faire) e da propriedade privada, consoantes com o desenvolvimento do sistema capitalista; II. Estado Social, quando os efeitos negativos dessa primeira fase começam a surgir em desfavor do povo e, políticas passam a ser adotadas por meio de Estado interventor; e III. O Neoliberalismo, quando os gastos públicos passam a ser questionados como impulsionadores de uma possível nova crise, reafirmando assim, as ideias liberais. Mas que agora estão adaptadas ao novo cenário de conquistas sociais e constitucionais.

Fig. I: Ciclo das ideologias do Estado



Fonte: Imagem criada pela autora.

Através da figura I, podemos interpretar que as crises são grandes responsáveis por mudanças na ideologia vigente nos Estados.

2. Durante toda trajetória política do mundo, quando em um determinado local há alguma ameaça ao sistema político-econômico-social presente, (população desagradada com o governo, ou ainda uma potencial crise financeira, por exemplo) os líderes regentes deste sistema (sejam os grandes empresários, governantes do Estado, etc.) têm de utilizar estratégias para atenuar as tensões, mas, utilizando meios que continuem garantindo seus interesses.
3. Considera-se neste artigo “o povo” como detentor de “poder” no sentido de que, independentemente do tipo de governo estabelecido, ele pode vir a ter grande influência. Por exemplo, quando a população se encontra em situações de constante descontentamento (seja qual for) torna-se uma ameaça ao sistema econômico-político presente.

Todavia, neste contexto, um adendo faz-se necessário: o ciclo ideológico aqui tratado não acontece simultaneamente em todos os países.

¹ Neste primeiro momento, consideraremos o liberalismo apenas como a ideologia responsável pelos princípios da liberdade econômica que defende o estado mínimo. Contudo, reconhecemos a vastidão desse assunto quanto: a) às “fases” ou “tipos” de liberalismo e suas particularidades. Segundo interpretação de Mequior (2016), os primeiros liberais não pregam exatamente a mesma coisa que os liberais mais contemporâneos. Estes primeiros lutavam contra o absolutismo, por exemplo. Para ele, na medida em que a história transcorre e eventos importantes acontecem, vai havendo uma adaptação desse liberalismo; b) quanto à sua importância na conquista dos direitos fundamentais de primeira dimensão no mundo.

Assim como as políticas de bem-estar social também não. É necessário prudência para evitar generalizações que ultrapassem os limites dos casos específicos, que serão abordados, e, de suas realidades.

Neste cenário, serão dispostos episódios históricos que permitiram a inserção de políticas sociais, voltadas para o bem-estar, sendo sugerido por quem vos escreve as seguintes leituras de análise:

- a. Exame destes casos a partir do princípio da manutenção do sistema dominante (e de sua elite), sendo necessário um pacto com/para o povo² para manutenção desse poder;
- b. Altruísmo dos que gerem para manutenção/imposição da paz (bem-estar) dos cidadãos em situações de premência;
- c. Adoção de políticas advindas do bom senso por parte dos gestores, visando o funcionamento ideal do Estado.

ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Como vimos, de maneira sinótica introdutória, há três configurações ideológicas político- econômico-sociais do ciclo do Estado que contextualizam as políticas sociais para o bem-estar: o Estado Liberal; o segundo, Estado Social e, por fim o Estado Neoliberal. Consideraremos o Estado de Bem-Estar Social nesta segunda configuração. Sendo esta, para Behring (2000), o período em que ocorreu a generalização da política social, a expansão das políticas sociais a partir de uma expansão do estado em suas funções políticas e econômicas.

Para entender o Estado de Bem-Estar Social, é preciso entender quais foram os movimentos históricos que fizeram acontecer o declínio do estado liberal até chegarmos ao estado social. Destacaremos elementos históricos de extrema relevância que vão dar base para construção do então Welfare State.

CONCEITOS DIFUNDIDOS E INFORMAÇÕES PRELIMINARES

De acordo com Marshall (1950), os Estados de Bem-Estar Social devem ser entendidos como institucionalidades capazes de intervir nos processos de produção e distribuição da riqueza. Idealmente, busca-se com estas institucionalidades proteger os indivíduos contra aquilo que limita sua capacidade de atender as necessidades fundamentais, isto é: aquelas que estão associadas às diferentes fontes de insegurança das quais está sujeita a vida no capitalismo. Trata-se, pois, de um dever do Estado e um direito dos indivíduos, decorrente da sua condição de cidadãos.

Como escreve Cruz (2007), um conceito, para a operação científica, é que o Estado de Bem- Estar é o produto da reforma do modelo clássico de Estado Liberal que pretendeu superar as crises de legitimidade que este possa sofrer. Caracteriza-se pela união da tradicional garantia das liberdades individuais com o reconhecimento dos direitos coletivos de certos serviços sociais que o Estado providencia, pela intervenção, aos cidadãos, de modo a proporcionar iguais oportunidades. Para esse autor, o Estado de Bem-Estar se distancia da concepção liberal de que a liberdade e o desenvolvimento das atividades privadas só podem ser garantidos através da limitação das funções do Estado.

O fato se explica pelo caráter concentrador da organização político- administrativa do Estado Moderno, a qual se foi manifestando na medida em que os problemas sociais irrompiam por conta da concepção liberal da sociedade individualista, constituída somente por indivíduos absolutamente livres. Essa concepção própria do Liberalismo passou a submeter grande parte das populações a condições miseráveis de vida. (CRUZ, 2007:2)

Diante dessa realidade, o Estado passou a chamar para si a solução dos problemas sociais emergentes, principalmente, através de sua principal característica: a intervenção direta nos domínios econômico, social e cultural.

² Podendo ser lido como trabalhadores, a depender do caso.

CASOS EMBLEMÁTICOS:

CONQUISTA DOS DIREITOS PELA CLASSE TRABALHADORA

A primeira e uma das mais importantes circunstâncias históricas propulsoras do bem-estar é a conquista dos direitos³ pela classe trabalhadora. A luta de classes, no fim do século XIX, possibilitou a socialização da política, onde a sociedade civil pudesse participar mais ativamente das políticas dirigidas pelo Estado.

Dentro desse processo de luta de classe, quando os trabalhadores conquistam seus espaços de poder e de participação política e, começam a se organizar a partir de partidos de forma mais profícua as funções do estado são alargadas. Assim, o pensamento liberal vigente passa a ser questionado e vai sendo tecido apreensão dentro do Estado.

PROCESSO DE MONOPOLIZAÇÃO DO CAPITAL

Outro elemento histórico é o processo de monopolização do capital⁴. De acordo com Goldenstein (1986), o que se convencionou chamar de capitalismo monopolista pode ser percebido (com mais clareza nos países desenvolvidos) por meio de uma série de características decorrentes de mudanças que se deram no interior do modo de produção capitalista. Dentre elas, destacam-se as seguintes: a) o desenvolvimento das empresas gigantes e a mudança da base de acumulação; b) a emergência de novas relações entre a propriedade e o controle do capital, bem como de novas técnicas de gerência; c) o desenvolvimento da indústria cultural e de sua “xifópaga”, a publicidade (que se torna peça fundamental no processo de realização do valor e da mais-valia), bem como do crédito e do capital financeiro; d) a extensão da educação formal tendencialmente a toda a sociedade; e) a incorporação sistemática da ciência pelo processo produtivo; f) a liberação do capital de suas limitações técnicas e financeiras, ao mesmo tempo em que sua realização se torna mais problemática; g) a internacionalização, cada vez maior, do modo de produção.

Estas características remetem um processo mais amplo de racionalização da dominação capitalista. De fato, é na etapa monopolista que a racionalidade capitalista parece atingir historicamente seu desenvolvimento máximo. Trata-se de um desenvolvimento em um duplo sentido; onde já existia previamente, esta racionalidade aprofunda-se a níveis talvez sequer imaginados no passado e desenvolve mecanismos mais acabados para se realizar. De outro lado, ela se expande para além do âmbito da chamada produção material, subordinando novas dimensões da sociedade, e penetrando-a por todos os seus poros. (GOLDENSTEIN, 1986:5)

Capitalismo monopolista é a fase do capitalismo que Adorno (1962) denominou socialização total, ou seja: as malhas do todo se vão entrelaçando, cada vez mais estreitamente, segundo o modelo do ato de troca. A consciência individual tem um âmbito cada vez mais reduzido. Ao mesmo tempo, a aparência de liberdade faz com que a reflexão sobre a própria escravidão seja muito mais difícil do que o era quando o espírito se encontrava em contradição com a aberta opressão. Em consonância, Behring (2000) acredita que (...)

Cada vez mais o mercado vai ser liderado por grandes monopólios, e a criação de empresas vai depender de um grande volume de investimento, dinheiro emprestado pelos bancos, numa verdadeira fusão entre o capital financeiro e o industrial. (BEHRING 2000:7-8)

A revolução tecnológica também é considerada um indutor da monopolização do capital, no sentido em que proporciona o aumento da produção. Essa produção levou a uma centralização e uma concentração de capital, criando grandes corporações e grandes empresas. Até então, o imperialismo pregava o investimento individual, embora que o processo de monopolização tenha deixado claro que não era tão simples deter os meios de produção, sendo necessário um grande investimento, um vasto poder para liquidar inclusive, a concorrência (já que as grandes empresas compravam os menores). Então, conforme o capitalismo vai se tornando complexo, e, as grandes corporações vão dominando, problemas paralelos passam a emergir, pondo as ideias liberais clássicas em xeque.

³ Marshall (1950) afirma existirem três classes de direitos: os direitos civis, que envolvem as liberdades individuais; os direitos políticos; e o social (que envolve a participação na política social).

⁴ Trata-se da fase do capitalismo posterior a “concorrencial”.

REVOLUÇÃO RUSSA

Outro processo relevante para pensar a transição do estado liberal para o social no século XX é a Revolução Socialista em 1917, na Rússia. Bem como suas preliminares desde 1905, pelo menos.

É comum que revoluções sejam antecedidas por períodos de grande insatisfação popular. Isso não foi diferente com a Revolução Russa. Alguns dos principais fatores que levaram a Revolução foram: a pobreza e miséria. Devido à crise socioeconômica e a insatisfação do povo, uma série de acontecimentos estruturaram a Revolução Russa.

Vale ressaltar, que a Revolução Russa é cheia de acontecimentos e pormenores⁵, e vem sendo germinada anos antes de 1917, onde, primeiramente, derrubou o Czarismo que era o governo da época⁶.

Nessa época, a Rússia, juntamente com Reino Unido, Alemanha, França e Áustria-Hungria, era um dos principais países da Europa. Contudo, os russos ficaram para trás na Revolução Industrial e viram seus vizinhos modernizarem-se e investirem na indústria, enquanto a Rússia continuava sendo uma economia agrícola. Nesse contexto, o Império Russo ficou conhecido como o “Gigante dos Pés de Barro. Na Rússia, o Estado era tudo e a sociedade civil era primitiva e gelatinosa, caracterizando-se, pela produção têxtil e exploração de minérios, com população basicamente camponesa, como entende Gramsci (1981:52).

Os salários eram insuficientes para o sustento, os locais de moradia caracterizavam-se pela imundície e falta de conforto, as roupas consistiam em verdadeiros farrapos remendados e sujos, a alimentação não era suficiente nem saudável, os locais de trabalho não ofereciam condições de segurança, as jornadas de trabalho duravam de 14 a 15 horas, era ilegal fazer greve, não tinham os trabalhadores direito à aposentadoria, férias ou indenizações por doença ou acidente no local de trabalho, sindicato não podia existir. O agravamento das péssimas condições da sociedade Russa aliado à falta de participação nas decisões públicas ensejou o engajamento popular em lutas revolucionárias para a modificação do status quo jurídico institucional. (AQUINO, 1986:125)

Em fevereiro de 1917, pelo antigo calendário russo (oito de março no calendário gregoriano que os soviéticos só adotariam em 1918), um grupo de operárias saiu às ruas para se manifestar contra a fome e a Primeira Guerra Mundial, movimento que seria o pontapé inicial da Revolução Russa. Essa marcha transformou-se em um protesto geral, no qual o povo invadiu o palácio e forçou o czar a renunciar. Assim, começava a Revolução Russa⁷. Esse primeiro episódio, em específico, ficou conhecido como Revolução de Fevereiro e levou os *mencheviques* – grupo moderado, apoiado pela burguesia russa – ao poder.

Este grupo, que para chegar ao poder luta em conjunto com a classe operária, passa a adotar medidas que agradaram à burguesia e não atenderam às reivindicações dos camponeses – por terras – e nem dos operários – por melhores salários⁸. Concomitantemente, os russos ainda estavam lutando na Primeira Guerra e a pobreza agravando-se no país, a oposição bolchevique se fortaleceu.

Leon Trotsky, que liderava o *soviete* de Petrogrado, organizou a Guarda Vermelha – composta por operários bolcheviques. Lenin voltou à Rússia clandestinamente e também passou a organizar os *soviets*. Para Lenin, os operários deveriam tomar o poder por meio da revolução.

Com lemas simples como “pão, paz e terra”, “todo poder aos soviets” e promessas de reforma agrária, os bolcheviques recrutavam mais operários e camponeses para sua causa. Neste cenário de conflito interno, houve a vitória do movimento bolchevique- de Vladimir Lênin, em outubro de 1917.

Sendo assim⁹, a Revolução Russa causa uma nova tensão na geopolítica no cenário da luta de classes. Este episódio transmitiu aos trabalhadores o aumento de suas esperanças quanto à tomada de poder do estado.

⁵ Não enfatizaremos as questões históricas e políticas em detalhes, apesar de reconhecer sua importância. O foco deste estudo está concentrado nos problemas e insatisfações populares e em como estes últimos são capazes de mudar o contexto político e social.

⁶ Czar era o título que se dava ao Imperador russo e que, durante esse período, governava de forma absoluta. O czarismo era um regime semelhante ao absolutismo.

⁷ Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43324887>>. Acesso em: 12 mar. de 2019.

⁸ Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/historia/cap39.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

⁹ Como foi ressaltada, a história da revolução Russa é rica em detalhes e cheia de etapas. Após a vitória dos bolcheviques aqui referida, por exemplo, ainda houve uma série de conflitos, dentre guerra civil, até o firmamento do Estado Social da URSS.

O fato é que dessa forma, o capitalismo ocidental tem de repensar suas práticas, cedendo com receio e, por prevenção, a uma tomada (revolução). “A Revolução Russa destruiu o autoritarismo e o substituiu pelo sufrágio universal, estendendo-o também às mulheres. Substituiu autoritarismo pela liberdade, substituiu a constituição pela livre voz da consciência universal” (GRAMSCI, 2004:101).

Interpretando Gramsci (2004), a Revolução Russa instaurou uma nova consciência moral que possibilitou a emergência do homem como sujeito ativo e não mais homem-massa, passando a estar no palco das decisões acerca das políticas públicas. Foi este o principal legado da Revolução de Outubro de 1917 para as políticas públicas no Ocidente.

GOVERNO DE BISMARCK

Interpretando Galbraith (1987), outra perspectiva é iluminada. Segundo o autor, para compreender as origens contextuais e intelectuais da alteração da vida econômica, permitido pelo Estado de Bem-Estar, é um dever retroceder meio século à Europa, onde afirma ter sido seu berço, mais especificamente, na década de 1880, na Alemanha, com Otto Von Bismarck¹⁰.

Bismarck, conservador, aristocrata e monarquista, lutou contra o crescente movimento social democrata na década de 1880 ao tornar ilegais várias organizações. Contudo, instituiu de forma pragmática, políticas como a lei de acidentes de trabalho; o reconhecimento dos sindicatos; o seguro de doença; acidente ou invalidez entre outras, convencido de que só com a ação do estado na resolução destes problemas poderia fazer frente às novas ideias políticas.

Embora o Reich alemão, fundado em 1871, fosse uma monarquia constitucional, o parlamento teve pouca influência na política do governo. Bismarck chegou a considerar o crescente movimento político trabalhista como um “*Reichsfeind*” (em português: inimigo do império). Com a lei socialista, ele efetivamente proibiu os partidos sociais democratas.

De acordo com Drechsel (2015), *apud* Bauerkämper (historiador de Berlim), tratava-se de reformas sociais para a lealdade da maioria da população. A introdução de seguros de saúde, acidentes e pensões também se deve à rejeição de Bismarck ao movimento dos trabalhadores. “As reformas sociais deveriam privar os sociais democratas de apoio e garantir a lealdade da maioria da população e a crescente classe trabalhadora ao novo Estado alemão”, diz o historiador alemão.

Nesse entendimento, o intelecto e a instrução da classe trabalhadora em rápida expansão e sua receptividade ostensiva às ideias revolucionárias de Karl Marx eram uma grande preocupação das classes dirigentes da Prússia e da Alemanha. O temor de uma revolução inspirou uma série de reformas. Assim, foram aprovadas no *Reichstag* leis que protegiam, de maneira ainda rudimentar, os trabalhadores de acidentes, doenças e velhice, por exemplo.

SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E AVANÇO DAS IDÉIAS SOCIALISTAS

Na Europa, elementos preponderantes para o Estado de Bem Estar, estão vinculados a dois fatores: a Segunda Guerra Mundial e o avanço das ideias socialistas. No primeiro caso, havia a necessidade de reconstrução da Europa, destruída pela Grande Guerra, diante do temor de que a fragilidade social e econômica daquelas sociedades favorecesse a emergência de lideranças autoritárias e predispostas ao conflito; no segundo, a desconfiança de que a pobreza e as baixas condições econômicas e sociais nos países periféricos os conduzissem para o alinhamento com a União Soviética, acirrando as rivalidades entre os blocos (capitalista e socialista).

Neste contexto, na Europa, avançavam cada vez mais as ideias socialistas a partir da União Soviética. Elas avançaram tanto que chegaram até a Alemanha, local de grande tensão política (Guerra Fria). Para prevenir que não chegassem às tomadas de estado na Europa, a burguesia que se sentia ameaçada pelos avanços das ideias socialistas faz concessões.

¹⁰ Bismarck foi o primeiro - ministro da Prússia (1862–1873, 1873–1890), fundador e primeiro chanceler (1871– 1890) do Império Alemão. Tornou-se conhecido como o “Chanceler de Ferro” (EisernerKanzler).

A generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, se dará no período pós Segunda Guerra Mundial, no qual se assiste à singular experiência de construção do Welfare State em alguns países da Europa Ocidental - com destaque para o Plano Beveridge¹¹ Inglaterra, 1942. (BEHRING, 2000:2).

Em conformidade com Salles (2015:347), foi preciso que o estado interviesse na retomada da esperança do povo nas instituições estatais. Nessa época, foram criados vários organismos internacionais e multilaterais como a ONU, OTAN, Banco Mundial, Banco Internacional de Desenvolvimento. A partir disso, foi preciso dar um novo projeto de vida para a população européia que estava devastada, com saldo de milhões de mortos, mostrando o viés de dar uma contrapartida à população que se encontra em uma situação de extrema vulnerabilidade.

Dessa forma, o cenário pós Segunda Guerra Mundial, é pilar para pensar em Estado de Bem- Estar Social. É criada toda uma nova ordem social e, nada melhor que um novo tipo de organização social para “apaziguar os ânimos”. Um pacto entre capital e trabalho, onde trabalhadores abandonam a ideia de revolução e, o capital cede parte dos lucros de forma socializada para o estado gerir políticas sociais.

CONSTITUIÇÃO MEXICANA E WEIMAR

A antecipada falência do modelo do constitucionalismo clássico começou a tornar-se mais evidente a partir do fim da primeira guerra e, notadamente, a partir de 1917, quando o sucesso da Revolução Russa e o modo de produção socialista passaram a inspirar e motivar a classe trabalhadora de todo o mundo. É exatamente nesse período que se situam os dois diplomas constitucionais que, por suas disposições de conteúdo eminentemente social, são tidos como marcos do constitucionalismo social (Constituição Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919), como afirma Pinheiro (2006:103).

Ainda interpretando Pinheiro (2006), pode-se afirmar que foi com as constituições mexicanas de 1917 e, a Constituição Weimar de 1919, que o modelo constitucional do *Welfare State* (Estado de Bem Estar Social) principiou sua construção. Este seria o estado no qual o cidadão, independentemente de sua situação social, tem o direito a ser protegido por intermédio de mecanismos e prestações públicas estatais, emergindo, assim, a questão da igualdade como fundamento para a arte intervencionista do estado.

Dessa forma, as constituições reorganizaram o Estado em função da Sociedade e não mais do indivíduo, caracterizando uma passagem para o Estado Social. Elas são consideradas marcos do movimento constitucionalista que consagrou direitos sociais, de segunda geração/dimensão: luta por igualdade; direitos sociais; direitos econômicos e culturais. A ideia é exigir uma prestação positiva, ou seja, o fazer. A segunda geração vai atrás do Estado para implementação da igualdade material- atos que visam diminuir a desigualdade social.

O constitucionalismo social tem uma trajetória que vai da doutrina ao texto legislativo, da ideia ao fato, da utopia à realidade, do abstrato ao concreto. De modo habitual, ele se acha impregnado de valores ou princípios que lhe fazem historicamente a legitimidade. Em verdade, a esfera teórica em que se desenvolveu a base de tal constitucionalismo é aquela onde prepondera o pensamento de igualdade vinculado a uma noção de justiça. Nessa base se combinam elementos doutrinatórios, ideológicos e utópicos cujas raízes ou nascente remontam pensadores da estatura de Platão e Rousseau, de Aristóteles e Althusius, de Tomás Morus e Saint-Simon, de Santo Tomás de Aquino e Proudhon, de Carlos Marx e Haroldo Laski. (...) Mas, o constitucionalismo social, subjacente àquele estatuto revolucionário, e que tem ali a certidão de sua estreia no campos da positividade, só toma em verdade compleição definida e concreta, vazada no espírito, na consciência e na vocação da contemporaneidade, a partir da promulgação da Carta Política do México, de 1917. (BONAVIDES 2017:57)

De acordo com Comparato (2003:184), a carta Política mexicana de 1917 foi a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais (...). A importância dessa precedente histórica deve ser salientada, pois na Europa a consciência de que os direitos humanos têm também uma dimensão social veio a se afirmar após a Grande Guerra de 1914-1918, que encerrou de fato o longo século XIX. Nos Estados Unidos, a extensão dos direitos humanos ao campo socioeconômico ainda é largamente contestada. A Constituição de Weimar, em 1919, trilhou a mesma via da Carta mexicana (...).

¹¹ William Henry Beveridge (1879-1963) dirigiu a London School of Economics entre 1919 e 1937. Em 1941 tornou-se presidente do comitê administrativo interministerial encarregado de um exame geral do sistema previdenciário britânico. Daí resultou o Plano Beveridge (1942), que, aplicando as teorias keynesianas de redistribuição de renda, serviu de base para a reforma da estrutura da previdência social na Inglaterra e em vários outros países, difundindo a perspectiva da seguridade social universalizada que articulava a previdência e a assistência social (Behring, 2000:2) *apud* (Sandroni, 1992: 27 e Boschetti, 2000).

Sobre La Carta Mexicana:

La Constitución Mexicana de 1917 es fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX. Las necesidades y aspiraciones de los mexicanos estaban detenidas por la barrera de la reglamentación jurídica. El movimiento rompió con el pasado y llevó al pueblo a darse una constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar (BONAVIDES 2015:58-59 *apud* CARPIZO)

Assim como a Constituição Mexicana que, cronologicamente a antecedeu, também a Constituição de Weimar nasceu num período de profundas perturbações sociais. Para analisar o contexto histórico em que se deu o advento da Constituição de Weimar, deve-se remeter à vitória alemã, liderada por Bismarck, na Guerra Franco-Prussiana (1870) e ao estímulo que essa vitória representou para o início da luta de unificação federalizada dos principados e das cidades livres de língua alemã na Confederação Germânica, como afirma Pinheiro (2006:113).

Nos últimos anos de guerra, a situação interna na Alemanha é de profundo caos, o que também foi agravado pelo intenso bloqueio naval inglês, que trouxe escassez de alimentos à população e conseqüente inflação de preços (GUEDES, 1998, p. 37)

Nesse contexto, de acordo com Pinheiro (2016), levantes começam a eclodir em toda a Alemanha que, agora, além de decorrerem da miséria e da crise social internas, eram também inspirados pelo recente e próximo exemplo da União Soviética. Sugere, ainda, o autor (2016:115) que o projeto da Constituição de Weimar foi redigido por Hugo Preuss, professor de origem judaica adepto do comunitarismo, até então alijado do centro acadêmico alemão, discípulo de Otto v. Gierke e influenciado por Weber, que era considerado um dos poucos juristas de tendências de esquerda.

Segundo Loewestein (1970:401), coube a Weimar ser o “equipamento-padrão” que motivou, influenciou e conformou a elaboração de Constituições que, por todo o mundo, inclusive no Brasil (Constituição de 1934), passaram agora a sistematizar, em seus textos, disposições pertinentes aos direitos econômicos e sociais dos indivíduos, bem assim relativas à maneira como deve atuar o Estado na implementação de tais garantias.

Tab. I: Garantias Constitucionais de segunda geração mexicanas e de Weimar

Entre os direitos de segunda geração que conferem o caráter social à Constituição Mexicana de 1917:	Entre os direitos de segunda dimensão que conferem o caráter social à Constituição de Weimar de 1919:
<p>Proteção à família (art. 4o) 27, direito à saúde, de incumbência da Federação e das entidades federativas (art. 4o, § 2o), direito à moradia digna, a ser concretizado por meio de apoio Estatal (art. 4o, § 3o), proteção pública dos menores (art. 4o, § 4o), direito ao trabalho e ao produto que dele resulta (art. 5o), proibição de contratos que importem na perda de liberdade do indivíduo (art. 5o, § 4o) 28 e a vedação à constituição de monopólios (art. 28 – direito esse de natureza eminentemente econômica). O artigo 123 (que compunha o Título VI: Del Trabajo e de Prevision Social) consubstanciava o outro pilar sustentador da consagração das aspirações revolucionárias em sede constitucional. Destacam-se, nesse dispositivo – tido por alguns doutrinadores como inaugurador do Direito Constitucional do Trabalho –, as seguintes prescrições: direito ao emprego e correlata obrigação do Estado de promover a criação de postos de trabalho (art. 123, “caput”); jornada de trabalho máxima de oito horas (I); jornada noturna de seis horas (II); proibição do trabalho aos menores de 14 e jornada máxima de seis horas aos maiores de 14 e menores de 16 (III); um dia de descanso para cada 6 dias trabalhados (IV); direitos das gestantes (V); salário mínimo digno (VI), a ser estabelecido por uma comissão nacional formada de representantes dos trabalhadores, patrões e do governo; direito a salários iguais aos que exercem iguais funções, sem discriminação de gênero ou nacionalidade (VII); participação dos trabalhadores nos lucros das empresas (IX); horas extras limitadas a três diárias, realizadas no máximo três dias consecutivos, e acrescidas de 100% (XI); criação de um fundo nacional de habitação, a ser administrado pelo Governo Federal, pelos trabalhadores e pelos patrões (XII, § 1o); direito à capacitação ao trabalho (XIII); responsabilidade do empregador por acidente de trabalho (XIV); direito à formação de sindicatos (XVI); direito de greve, reconhecido inclusive em favor dos patrões e em favor dos funcionários públicos (art. XVII); criação das juntas de conciliação, formadas por igual número de representantes dos trabalhadores e dos patrões e por um representante do governo (XX); direito à indenização em caso de demissão sem justa causa (XXII) e reconhecimento da utilidade pública da Lei de Seguro Social, que compreenderá “seguros por invalidez, por velhice, seguros de vida, de interrupção involuntária do trabalho, de enfermidades e acidentes de trabalho e qualquer outro seguro destinado à proteção e ao bem-estar dos trabalhadores, dos camponeses, dos não-assalariados e de outros setores sociais e respectivos familiares”</p>	<p>Proteção e assistência à maternidade (art. 119, § 2o e 161); direito à educação da prole (art. 120); proteção moral, espiritual e corporal à juventude (art. 122); direito à pensão para família em caso de falecimento e direito à aposentadoria, em tema de servidor público (art. 129); direito ao ensino de arte e ciência (art. 142); ensino obrigatório, público e gratuito (art. 145); gratuidade do material escolar (art. 145); direito a “bolsa estudos”, ou seja, à “adequada subvenção aos pais dos alunos considerados aptos para seguir os estudos secundários e superiores, a fim de que possam cobrir a despesa, especialmente de educação, até o término de seus estudos” (art. 146, §2o); função social da propriedade; desapropriação de terras, mediante indenização, para satisfação do bem comum (art. 153, § 1o); direito a uma habitação sadia (art. 155); direito ao trabalho (art. 157 e art. 162); proteção ao direito autoral do inventor e do artista (art. 158); proteção à maternidade, à velhice, às debilidades e aos acasos da vida, mediante sistema de seguros, com a direta colaboração dos segurados (art. 161 – previdência social); direito da classe operária a “um mínimo geral de direitos sociais” (art. 162); seguro-desemprego (art. 163, § 1o) e direito à participação, mediante Conselhos – Conselhos Operários e Conselhos Econômicos –, no ajuste das condições de trabalho e do salário e no total desenvolvimento econômico das forças produtivas, inclusive mediante apresentação de projeto de lei (art. 165).</p>

Fonte: Tabela criada pela autora com base em informações retiradas do artigo de Maria Cláudia Pinheiro “A Constituição de Weimar e os Direitos Fundamentais Sociais”; revisadas através do texto original da Constituição Mexicana de 1917¹²; e do texto original da Constituição de Weimar.

SOCIALISMO REFORMISTA

Como vimos não se pode negar que o *Welfare State* desencadeou uma série de atos em prol das classes desfavorecidas, nitidamente os trabalhadores; mas, nem por isso, pode-se reconhecer que o Estado do Bem-Estar Social tenha sido regido por representantes das classes trabalhadoras. Em muitos casos, o Estado Providência foi regido por governos de direita, como sugere Guiddens (1996:155). Mas, na visão desse autor (1996:83-84) não se nega que o *Welfare State*, também, pudesse ser visto sob a ótica socialista, porém sob uma nova concepção, feita do socialismo reformista, porque esse regime político representaria um acordo de classes sociais que interrompe um processo revolucionário pouco antes que o imaginado por Marx.

¹² Importante destacar o artigo 25, que trata sobre a intervenção do Estado no domínio econômico, afirmando que os setores sociais e privados da economia sujeitam-se aos interesses públicos e ao uso, em benefício geral, dos recursos produtivos, devendo-se cuidar, portanto, de “su conservación y el medio ambiente” (art. 25, § 4o).

GRANDE DEPRESSÃO

Outro elemento de destaque para derrocada do liberalismo¹³ é a crise de 1929, a “Grande Depressão”. De acordo com Paula (2007:476), o modelo do Bem Estar Social foi concebido logo após a crise da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929.

O sentimento geral até fins de 1929 era de tranquilidade e confiança. Este foi o período inicial das práticas taylorista e fordista. F. W. Taylor defendeu em os Princípios da Administração Científica, publicada em 1911, a tese segundo a qual a produtividade industrial poderia ser radicalmente ampliada através da decomposição do trabalho manual do operário em movimentos simples e tarefas organizadas como parte reduzida de um processo global de produção. Esta foi uma inovação implementada por Henry Ford, em 1914, ao instalar a linha automática de montagem em sua nova fábrica de automóveis no estado de Michigan, aliada a uma série de práticas tendentes à produção e consumo em massa. Nesta década de prosperidade, tanto quanto o desempenho da economia norte-americana, tornou-se notória a vontade do americano comum de enriquecer com o menor esforço, e o melhor lugar para isso era investir no mercado de ações. No curso do ano de 1929, entretanto, a produção industrial entrou em declínio e, em seguida, o boom do mercado de ações chegou ao fim. Em outubro de 1929, o pânico tomou conta dos investidores da Bolsa de Valores de Nova Iorque e, posteriormente, de todo o país. A maior economia do mundo ingressou num severo período de depressão, que logo se tornou uma crise de proporção mundial, atingindo as economias capitalistas de forma generalizada. (ROCHA, 2013:16)

Portanto, essa foi uma crise de superacumulação devido à super produção e baixa demanda (as mercadorias não conseguiram ser vendidas), preocupando a economia capitalista. Com ela, instaura-se a desconfiança de que os pressupostos do liberalismo econômico poderiam estar errados (Sandroni, 1992: 151), fazendo com que os próprios capitalistas revissem seus princípios, como exemplo, a auto-regulação do mercado, pois, esta passou a ser considerada determinante dessa grande crise.

A solução seria uma maior intervenção do estado sobre a economia, fato inédito, porque até então o Estado deveria ser a “mão invisível”¹⁴, mas, com a crise tem-se a necessidade de uma intervenção sistemática do estado.

Nesse contexto, a partir dos anos 1930 e 1940 do século XX, o Estado passou a financiar planos e programas de ações destinados a promover interesses sociais coletivos de seus membros, além de subsidiar, estatizar, e socorrer empresas falidas.

Quando Franklin Delano Roosevelt assumiu a presidência dos Estados Unidos em março de 1933, deu início uma nova política econômica e social para resgate da economia norte americana que ficou conhecida como New Deal. O programa desenvolveu-se a partir de algumas linhas fundamentais. Por um lado, configurou-se como combate a situação de emergência. Naquele momento era fundamental criar meios para minimizar a miséria em que boa parte da população desempregada foi lançada. Em outra frente, implementaram-se reformas econômicas e regulação de setores da economia, com a criação de diversas agências federais, além da realização significativa de investimentos públicos para estimular a produção e o consumo, incentivar os investimentos privados e restaurar a confiança. (ROCHA, 2013:17).

Segundo Outhwaite (1996:522), o *New Deal*, conjunto de medidas de política econômica tomadas nos Estados Unidos entre 1933 e 1940, sob a liderança do presidente Franklin Roosevelt, com a finalidade de produzir a recuperação da Grande Depressão e corrigir os defeitos no sistema que se acreditava terem sido por ela revelados não apresentava uma teoria única, subjacente às medidas tomadas. Todas as espécies de coisas foram experimentadas. Muitas medidas foram descartadas porque as condições a que se destinavam tinham sido ultrapassadas, por terem fracassado ou por se revelarem inconstitucionais. Entre as mais duradouras mudanças políticas estavam:

¹³ Como visto, o modelo liberal prescindia da existência do estado, isto é, a função do estado era apenas proteger o indivíduo em seus direitos naturais: direito a vida; a liberdade; a propriedade, deixando que a economia se regulasse “pela mão invisível” do próprio mercado. O estado não deveria intervir na economia.

¹⁴ Adam Smith, autor do livro *A Riqueza das Nações*, achava que a excessiva intervenção estatal tornava a administração pública ineficiente. Ao cunhar o termo “mão invisível”, referiu-se à força existente na economia de mercado que coordena e orienta os indivíduos numa determinada ordem.

Tab. II: Políticas do New Deal

1) substancial libertação da política monetária das restrições do padrão-ouro e maior aceitação da responsabilidade da política monetária para estabilização da economia;
2) crescente confiança na política orçamentária governamental para levar a cabo e manter altos níveis de emprego;
3) O começo do Estado de Bem-Estar nos Estados Unidos, em nível federal. Os seus principais ingredientes foram:
(a) o sistema de seguridade social, fornecendo benefícios de aposentadoria para trabalhadores;
(b) o sistema de seguro-desemprego;
(c) o fornecimento de auxílio financeiro a famílias pobres com filhos dependentes;
4) intervenção do governo para controlar preços e produção agrícola;
5) promoção governamental da organização sindical;
6) novo ou ampliado controle governamental de preços, tarifas ou outros aspectos dos transportes, energia, comunicação e indústria financeira;
7) movimento no sentido de uma política mais liberal de comércio internacional .

Fonte: Tabela criada pela autora com base nos escritos de Outhwaite (1996:522).

NOTA ADICIONAL: KEYNESIANISMO¹⁵

De acordo com Verdú (1990:120), os economistas britânicos foram os responsáveis pela formulação econômica do Estado de Bem-Estar. Bobbio (1998:971) escreve que “é com J. M. Keynes, nomeadamente com a publicação da sua famosa *Teoria Geral do Emprego, Juro e Moeda* que supera, pela primeira vez e de forma decisiva, a interpretação da Política econômica liberalista.”

A crise que os países de capitalismo dominante mergulharam a partir década de 30 foi objeto de detalhada análise pelo economista britânico John Maynard Keynes. A conservadora crítica keynesiana defendeu que a crise não era uma conjuntura própria da economia estadunidense, mas uma depressão generalizada: decorreu do próprio desenvolvimento econômico da década de 1920, com a ampliação da oferta em razão da reconversão da produção industrial após a Primeira Grande Guerra, do avanço tecnológico e do aumento da produtividade, sem que o crescimento da oferta fosse acompanhado pela ampliação da demanda. (ROCHA, 2013:17)

No entendimento de Keynes, o Estado deve assumir papel de liderança na promoção do crescimento do bem estar material e na regulação da sociedade civil. Em outras palavras, os mercados livres regulados por si sós, não conseguem gerar crescimento estável, nem eliminar as crises econômicas, o desemprego e a inflação. Em sua teoria, o pleno emprego ganhava prioridade como um direito do cidadão, como afirma Cruz, (2007).

Para Keynes, diante do animal spirit dos empresários, com sua visão de curtíssimo prazo, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, tendo em vista controlar as flutuações da economia. Segundo Keynes, cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia. Dessa política resultaria um déficit sistemático no orçamento. Nas fases de prosperidade, ao contrário, o Estado deve manter uma política tributária alta, formando um superávit, que deve ser utilizado para o pagamento das dívidas públicas e para a formação de um fundo de reserva a ser investido nos períodos de depressão. (SANDRONI 1992:85)

¹⁵ Em 1934, Keynes esteve em Washington e teve oportunidade de conhecer o conjunto de medidas do governo norte-americano. Sua principal obra, *Teoria Geral do Emprego, do juro e da moeda*, públicas em 1936, não apresentou propriamente uma proposta nova e radical, mas expôs uma boa compreensão dos acontecimentos. Keynes apontou a correção das medidas que já tinham sido adotadas pelo *New Deale* defendeu seu aprofundamento como solução para crise. Segundo ele, a catástrofe que atingiu a América e, na sequência, todos os países capitalistas, tinha como causa a insuficiência dos investimentos privados, de tal sorte que caberia ao governo tomar esta tarefa para si. A recuperação da economia estadunidense não foi imediata. A atuação do governo como investidor foi interpretada pelo mundo dos negócios como ameaça, sendo vista com grande desconfiança. Mas, principalmente, o programa de investimentos do governo norte-americano se realizou em proporções modestas diante do que seria necessário para estimular o crescimento econômico e afastar o fantasma do desemprego. – (ROCHA, 2013)

De acordo com Cruz (2007), numa leitura sistematizadora do postulado de Keynes, é possível dizer que ele defendeu seu conceito de “multiplicador de demanda” como sendo a regra através da qual o aumento dos gastos governamentais aumenta a demanda agregada, o que criaria uma otimização do trabalho e do capital numa escala tal que a produção se expandiria em proporção superior ao crescimento daqueles gastos. Pode-se dizer que a “equação keynesiana” apóia a possibilidade de se fazer convergir elementos de mercado e sociais através da articulação de políticas redistributivas.

O pensamento de Keynes age em conjunto com as idéias fordistas, conhecido como pacto Keynesiano-Fordista, que vai se desdobrar numa política da produção em massa; do consumo em massa; dos altos salários; do pleno emprego; e, também do Estado garantindo salários indiretos, que seriam as políticas sociais. Atuando na reprodução da força de trabalho, o estado garante educação, saúde, seguros, incentivos a transporte aquisição de moradias, previdência social. Então, nesse período há um alargamento das funções do estado em suas funções econômicas e políticas. Cabendo as empresas garantirem a produção e o pleno emprego, e, ao estado dar uma estrutura para que as empresas se instalassem, garantindo a produção. Nesse ponto de vista, girar a economia. (BEHRING, 2000:10-12)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em “*capitalismo monopolista*,” aferimos que a produção excessiva somada ao acúmulo do capital em poucas mãos ocasionou uma crise financeiro-social (pobreza, etc.) que foi propulsora para políticas de cunho social. No caso da “*Revolução Russa*”, o indutor das políticas de bem-estar pode ser visto no sentido de conquista advinda das insatisfações gerais dos trabalhadores; em “*Bismarck*”, a reforma em favor da população é caracterizada para conquista da lealdade do povo para que este não se revolte, ou seja, a motivação era a manutenção do poder. “Vão-se os anéis, mas ficam os dedos”. No caso da Segunda Guerra, a necessidade da reconstrução social devido à calamidade é uma das motivações para as políticas sociais em vários países do mundo. Outras motivações que devem ser consideradas ou podem estar intrínsecas são: altruísmo (por parte de algumas instituições internacionais); responsabilidade dos gestores para com o bem-estar da sociedade; ou mesmo pode ser lido como uma estratégia para bloquear as ideias socialista advindas da URSS. Em “*Constituição mexicana e de Weimar*”, o marco que consagra os direitos sociais de Segunda Geração, vimos como indutor do Estado de Bem-Estar o contexto de profundas perturbações sociais, tanto no México, quanto na Alemanha nestes períodos (1917 e 1919, respectivamente). No exemplo de “*Socialismo Reformista*”, incentivado por Giddens (1996), uma nova perspectiva é aclarado. Um abrir de mão dos liberais de direita, ou um abrir de mão dos socialistas de esquerda. Em “*Grande Depressão*”, tivemos a oportunidade de configurar o advento ou fortalecimento das políticas sociais e do Estado-Social a partir da derrocada (ou crise) do Estado Liberal. As medidas do *New Deal* e o *Keynesianismo* são marcos consagrados.

O bom entendimento do Estado de Bem-Estar é o primeiro grande passo para análise contextual das políticas públicas, sociais e distributivas em seu aspecto econômico, motivacional e estrutural. Nada como entender a história para ter um bom entendimento do contexto presente e até prever/ planejar o futuro. Na maioria dos casos, as crises econômicas somadas ao mal-estar da população são fatores preponderantes para uma mudança no sistema do Estado e/ou adoção de medidas sanativas. Este estudo permitiu uma boa reflexão a respeito de ciclos de crise; de suas resoluções; bem como da intenção dos agentes do Estado; dos líderes sociais; da população; do mercado e da elite em geral.

De acordo com os casos aqui trazidos, podemos verificar que a conquista social é um fator chave quando o tema é Estado de Bem-Estar social. Contudo, é também um processo de concessão e pactuação para manutenção do poder.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor. **Prismas: la crítica de la cultura y la sociedad**. Trad. Manuel Sacristán. Barcelona: Ariel, 1962.
- AQUINO, Rubim. **Fazendo a História: a Europa e as Américas nos Séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1986.
- BEHRING, Elaine Rossetti. [s.d.]. **Fundamentos de Política Social**. Versão revista de: *Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania*. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta Continuada a Distância, 2000. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Ed. 11. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. [s.d.]. **O Pioneirismo da Constituição do México de 1917**. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4430/6.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- BRASIL, BBC News. [7 de mar. 2019]. **Dia Internacional da Mulher: a origem operária do 8 de março**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43324887>>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- COMPARATO, Fábio. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. Ed. 3. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CRUZ, Paulo Márcio; XAVIER, Grazielle. O Estado de Bem-Estar. **Revista de Doutrina TRF4**. Ed. 21, 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao%201/Paulo_Cruz.htm> Acesso em: 10 mar. 2019.
- DRECHSEL, Alexander. Otto von Bismarck: Deutschlands "Eiserner Kanzler". **Made for minds**, Alemanha, 01 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.dw.com/de/otto-von-bismarck-deutschlands-eiserner-kanzler/a-18350779>>. Acesso em: 15 março de 2019.
- GALBRAITH, John. **O pensamento Econômico em Perspectiva: uma história crítica**. São Paulo: Pioneiras, 1987.
- GIDDENS, Antony. **Para Além da Esquerda e da Direita**. Tradução Alvaro Hattner. São Paulo: UNESP, 1996
- GOLDENSTEIN, Gisela. Trabalho e dominação no capitalismo monopolista: um esboço de sistematização. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol.26, out./dec. 1986.
- GUEDES, Marco. **Estado e Ordem Econômica e Social: a experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição Brasileira de 1934**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**, vol. 1 (1910-1920). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- GRAMSCI, Antonio. Coleção Fontes do Pensamento Político, vol. 02. Porto Alegre: L&PM, 1981. LENIN, Vladimir. **O Estado e a Revolução**. São Paulo: Hucitec, 1978.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. 2. ed. Traducción Alfredo Gallego. Barcelona: Ariel, 1970.
- MARSHALL, Thomas. **Citizenship and Social Class: and Other Essays**. Londres: Cambridge University Press, 1950.
- MEQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo Antigo e Moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991
- OUTHWAITE, Willian; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PAULA, Jônatas. **Ciência Política: Estado & Justiça**. São Paulo: J. H. Mizuno, 2007.

PINHEIRO, Maria. A Constituição de Weimar e os Direitos Fundamentais Sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 43, n. 169, p. 101- 126, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1112605_2013_pretextual.pdf> Acesso em: 18 mar. 2019.

REVOLUCIONÁRIO, Partido Comunista. Arquivo Marxista na internet. [14 jan. 2011]. **História do Partido Comunista (Bolchevique) da URSS**. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/historia/cap39.htm>>. Acesso em: 13 de março de 2019.

REIS, Daniel. **As Revoluções Russas e o Socialismo Soviético**. São Paulo: Unesp, 2004.

ROCHA, Maria. **Assalto ao Céu: Operaísmo e Gênese do Conceito de Trabalho Imaterial**. Rio de Janeiro, 2013.104f. Dissertação de Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0042.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SALLES, Fernanda. O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de desenvolvimento. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol.37, n° 2, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292015000200001>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1992.

TROTSKY, Leon. **A História da revolução Russa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978a.

TROTSKY, Leon. **A Revolução de 1905**. São Paulo: Global, 1975b.

VERDÚ Pablo Lucas; CUEVA, Murillo. **Manual de Derecho Político**. Madrid: Tecnos, 1990.

O REGIME AGROALIMENTAR CORPORATIVO FINANCEIRIZADO: A EXPANSÃO DO PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO NA CULTURA DO AÇAÍ

RAFAEL NEVES FONSECA (PGPCI-UFPB)
DR. THIAGO LIMA DA SILVA (DRI-UFPB)

RESUMO

O artigo analisa a financeirização do complexo agroindustrial do açaí. A pesquisa foi realizada a partir da teoria dos regimes agroalimentares internacionais e do método histórico-comparativo. Os resultados demonstram como o processo de financeirização pode ocorrer de maneira distinta no caso das commodities não tradicionais (ou não-commodities) e as peculiaridades deste processo, pois as commodities não tradicionais normalmente estão vinculadas a um número significativo de agricultores familiares e extrativistas, entre outros. O estudo aponta a necessidade de se compreender como as dinâmicas financeiras afetam a estrutura interna dessas organizações sociais, seus desdobramentos nas relações políticas e ecológicas na sociedade contemporânea, e contribui para o debate sobre a regulação dos sistemas agroalimentares.

Palavras-chave: Regime Alimentar, Financeirização, Corporações, Neoliberalismo, Açaí.

INTRODUÇÃO

A articulação entre processos produtivos, relações de consumo, sustentabilidade ecológica e governança dos sistemas agroalimentares é cada vez mais urgente na contemporaneidade. Isso porque as diferentes configurações que esses elos podem assumir têm potencial para produzir impactos variados nas sociedades e nos mercados. Atualmente, encontra-se em marcha um forte processo de financeirização dos sistemas agroalimentares, que parece estar contribuindo para a degradação do meio ambiente, para a desarticulação de comunidades rurais e para uma dieta nociva à saúde. Importante notar que este processo é mundial (Swinburn et al, 2019).

Tendo em vista esta problemática, este artigo possui dois objetivos gerais: 1) Contribuir com o debate teórico sobre a financeirização dos sistemas agroalimentares; 2) Compreender como estes processos se efetivam em alimentos que são commodities não tradicionais. Para guiar a pesquisa, adotamos um estudo de caso como fio condutor: a financeirização da produção do açaí no norte do Brasil. A relevância desse caso será exposta mais adiante.

O artigo está organizado da seguinte forma. A segunda seção, aborda-se a 'perspectiva dos regimes agroalimentares'. A terceira destaca a dinâmica da financeirização das commodities agrícolas tradicionais e não tradicionais. A quarta busca reportar resultados preliminares do estudo de caso sobre o açaí.

Para atingir os objetivos específicos listados, dois métodos foram empregados: a revisão do estado da arte literatura e o estudo de caso. A revisão da literatura completa está incorporada no artigo. Quanto ao estudo de caso, selecionou-se a produção do açaí no Pará.

Esse caso foi escolhido por alguns motivos: 1) o açaí é uma commodity não tradicional. 2) A cultura possui importância socioeconômica e ambiental na região norte do Brasil. 3) Contatos realizados com importante indústria alimentar abriram conexões que permitiram a realização de entrevistas com atores dos segmentos financeiro, industrial e extrativista nas cidades de São Paulo, capital, e em Belém, Santa Izabel e Mocajuba no Pará. 4) Desde meados de 1980 são desenvolvidos estudos que apresentam evidências da inserção da fruta no regime agroalimentar corporativo (1980-2000).

AS ORIGENS E FUNDAMENTOS DOS REGIMES ALIMENTARES

Autores como Burch e Lawrence (2009) e Clapp (2016) argumentam que vivemos uma nova etapa das relações agroalimentares globais, a qual sofre grande influência de uma série de instituições e instrumentos financeiros. Tais instituições e instrumentos financeiros possuem poder para (re)coordenar diversos estágios da cadeia de suprimentos e, além disso, alterar os contratos (expectativas e condições) de outros atores envolvidos no encadeamento dos processos. Esta nova era tem sido denominada de “regime alimentar corporativo” (McMichael, 2016). Ela é marcada por uma crescente influência do mercado sobre a formulação e implementação de políticas públicas e sobre os sistemas agroalimentares em si. Durante o período desse regime, iniciado por volta dos anos 1980, houve uma intensificação da atuação de atores financeiros como bancos, corretoras de investimentos, empresas de grãos que começaram a comercializar serviços e produtos financeiros conhecidos como derivativos. Esse fenômeno se desenvolve ao longo do tempo resultando na financeirização do alimento (Clapp, 2016, p. 133). Mas o que são “regimes alimentares” (RA)?

A noção de RA surgiu nos estudos sobre os sistemas agroalimentares principalmente por meio dos textos seminais de Harriet Friedmann e de Philip McMichael (Friedmann; McMichael, 1989; McMichael, 2009). Estes autores desenvolveram um arcabouço metodológico e conceitual para caracterizar as linhas gerais de relações de produção e consumo agroalimentares em escala internacional, e eventualmente até global. Os RA são delimitados por períodos históricos e suas características podem se entrelaçar na transferência de um Regime para outro. Contudo, no período em que são estáveis, eles descrevem como ocorre a coordenação das atividades de produção e consumo agroalimentar de modo geral. Quer dizer, eles não captam as peculiaridades das relações agroalimentares em ambientes micro-localizados, mas buscam criar um panorama sobre aquelas relações em perspectiva internacional (Niederle, 2018).

Além de delinear como ocorre a coordenação das relações de produção e consumo, os RA também têm a pretensão de explicar o porquê de as relações serem como são. Isto é, busca expor os atores que são capazes de impor os princípios que regem as relações de modo geral. Neste ponto, a perspectiva dos RA está numa interconexão entre a Teoria dos Regimes (Krasner, 1983) e a Teoria dos Sistemas-Mundo (Wallerstein, 1974). Enquanto a primeira adota uma perspectiva mais institucional, buscando identificar instituições e práticas formais e informais estáveis, bem como seu princípio organizador e agente promotor, a segunda destaca que o centro dinâmico das relações econômicas internacionais muda, geograficamente, ao longo do tempo e de acordo com a evolução do sistema capitalista. Geralmente há correspondência entre a localização de um Estado ou grupo de Estados com o centro mais dinâmico do capitalismo, mas isso não precisa ser necessariamente assim e pode haver momentos de dissonância entre a localização do poder econômico e a localização do poder político. O livro de McMichael (2016) aglutina as principais referências sobre a delimitação histórica de três RA: o britânico (1870-1930), o estadunidense (1950-1970) e o regime alimentar corporativo (1980-). Atualmente, discute-se se está consolidado o regime alimentar corporativo financeirizado.

Exemplifiquemos na prática, com os dois primeiros RA. O primeiro RA (1870-1930) tinha como Estado/Agente principal a Grã-Bretanha, então a maior potência das Relações Internacionais. Sua capacidade diplomática, militar (sobretudo a naval), industrial e seu poder financeiro (devido à inquestionável predominância da libra esterlina nos mercados) faziam da Grã-Bretanha o centro mais dinâmico do capitalismo mundial. Isso significa dizer que era o principal importador e exportador de produtos do mundo, bem como o mais importante fornecedor de crédito e de capital para investimento direto. Com essas características, que outras grandes potências europeias tinham em menor quantidade, a Grã-Bretanha foi fundamental para o estabelecimento de uma relevante abertura do comércio internacional de produtos agrícolas e, junto com o comércio, modificavam-se as fontes de suprimentos e os hábitos alimentares.

O sistema liderado pela Grã-Bretanha formou as seguintes linhas gerais: i) Países europeus (normalmente colonizadores e imperialistas) se tornaram grandes importadores de produtos tropicais vindos de colônias de exploração, como frutas, chás e especiarias, assim como de alimentos básicos vindos das regiões de clima temperado, como grãos (principalmente trigo) e carnes. Importante destacar que nas regiões de clima temperado ocorreram tipos diferentes de colonização, as chamadas colônias de povoamento, como eram os Estados Unidos, Canadá, Austrália e, em menor medida, Argentina e Uruguai. ii) As colônias, em geral, eram importadoras de produtos manufaturados, de crédito e de investimentos diretos. Contudo, uma diferença importante é que nas colônias de povoamento os processos de dominação e de independência políticas criaram condições para a instalação de indústrias, inclusive de agroindústrias, que, ao longo do tempo, rivalizariam com as indústrias europeias. Tal condição foi completamente bloqueada nas colônias de exploração. Nestas, aliás, os hábitos alimentares foram sendo progressivamente modificados para aqueles próximos dos europeus. Com isso, essas regiões tornaram-se também dependentes da importação de alimentos básicos vindos de regiões temperadas em crescente medida e até os dias de hoje. A obra de Celso Furtado ilustra muito bem esses processos nos casos latino-americano e brasileiro (Furtado, 1959). A população europeia dos países industrializados, por sua vez, tornou-se habituada e dependente da comida barata que chegava do além-mar, tanto em gêneros básicos quanto naqueles voltados ao prazer. Segundo Polanyi (1957), esse momento representou a primeira experiência de integração entre um mercado mundial com a mercantilização dos alimentos, capital e força de trabalho (mão de obra).

Esse RA foi interrompido pelas Guerras Mundiais. Foi somente a partir dos anos 1950 que os Estados Unidos – então superpotência – conseguiram estabelecer novos princípios organizadores para as relações agroalimentares internacionais, com algum apoio das potências europeias em reconstrução. A mais notável modificação é que, diferentemente do período anterior, o Estado central possuía economia tão dinâmica que era capaz de ser o maior exportador de alimentos temperados, de bens manufaturados e de capital. A capacidade de exportação de alimentos dos Estados Unidos era tão avassaladora que não havia no mundo capitalista mercados suficientes para comprar seus produtos, principalmente grãos. Com isso, os Estados Unidos criaram, pela primeira vez na História, um programa mundial de ajuda alimentar internacional, por meio do qual os produtos americanos eram vendidos com desconto ou simplesmente doados a governos parceiros. Países como Austrália e Canadá também possuíam excedentes e realizaram esse tipo de ajuda alimentar, mas não se comparavam à magnitude norte-americana. O resultado foi que as doações de alimentos norte-americanos contribuíram para desarticular sistemas produtivos na periferia do sistema internacional, sobretudo, nas antigas colônias de exploração que paulatinamente iam se tornando independentes. Naquele período histórico, criou-se a narrativa de que a produção agrícola era sinônimo de atraso e, por isso, os governos independentes buscavam investir seus poucos recursos em processos de industrialização. Nesse sentido, a ajuda alimentar norte-americana caía como uma luva para os governos, pois aumentava a oferta e diminuía preços. O aspecto negativo é que os povos do campo – que eram a maioria – tornaram-se ainda mais pobres devido à perda de mercados consumidores.

Já as potências europeias decidiram fazer justamente o oposto dos países periféricos e investiram pesadamente em autossuficiência alimentar. Mesmo sendo mais barato importar alimentos do exterior, os governos foram lembrados pela experiência das guerras que não se deve confiar em demasia no abastecimento estrangeiro. Além disso, as potências europeias perdiam seus domínios coloniais e, com isso, a capacidade de impor, pela via militar, padrões produtivos e de comércio a outros povos. Em pouco tempo, a Europa ocidental se tornou a segunda maior exportadora mundial de alimentos importantes para a dieta de muitos países, como trigo e laticínios (Veiga, 1991).

Do ponto de vista dos hábitos alimentares, mudanças significativas nas técnicas de produção e comercialização tiveram impacto relevante por meio da industrialização dos alimentos. Estes passaram a ser mais duráveis e transportáveis a longas distâncias. Alimentos processados à base de açúcar, grãos (milho, trigo e soja), laticínios e carnes passaram a ser distribuídos via supermercados e a partir de estratégias de marketing (Friedmann, 1992). Fundamental para isso foi a progressiva liberalização comercial de alimentos industrializados e a manutenção de protecionismo agrícola nos países desenvolvidos para produtos in natura.

O uso de agroquímicos e o processo de mecanização marcam esse momento e, como reflexo dessas práticas, o aumento de uma dependência com o setor energético: gasolina, eletricidade e entre outros (McMichael, 2016). Paradoxalmente, o sucesso mercadológico das corporações que forneciam insumos para a agricultura industrializada dotou-as de capacidade de exportação e de investimento no exterior. O interesse em expandir suas operações, aliado concepção técnico-científica denominada “Revolução Verde”, acabaram por difundir, a partir dos anos 1960, as técnicas de produção agroindustrial para países da periferia do sistema internacional. Alguns deles, como o Brasil e o México, construíram a partir daí seus complexos agroindustriais que, mais tarde, seriam organizados sob a forma de agronegócio. Fundamental para isso foi a expansão do financiamento internacional entre os anos 1960 e 1970, tanto por parte de programas governamentais quanto por parte de bancos privados (Delgado, 2012).

Paralelamente, no bojo da transformação do sistema capitalista, que passou a contar com sistemas de produção fragmentados entre países – a chamada transnacionalização da produção – correu um processo de internacionalização das agroindústrias que apresenta duas características importantes: “a especialização internacional no fornecimento de componentes para um produto alimentício final e preparação cuidadosa da atividade agrícola a montante e jusante” (McMichael, 2016, p. 56; Raynolds et al., 1993). A viabilização deste modelo dependeu da expansão das monoculturas de grãos básicos em diversos países devido ao aumento das populações urbanas com hábitos alimentares similares.

O REGIME CORPORATIVO E A FINANCEIRIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO

A partir dos anos 1970, a posição central dos Estados Unidos no sistema internacional começa a ser questionada, tanto em termos diplomáticos quanto de poder militar. Ao mesmo tempo, as corporações cada vez mais hipertrofiadas aumentavam seu poder econômico e sua demanda por maior mobilidade internacional do capital. Adicionalmente, três crises importantes criaram instabilidade no sistema agroalimentar internacional, o que permite identificar o colapso do segundo RA. São elas: a crise alimentar mundial de 1974; os choques do petróleo de 1973 e 1979 e o fim do sistema monetário de Bretton Woods com o abandono unilateral, por parte dos Estados Unidos, da livre conversibilidade do dólar em ouro em 1971. Em meio a esse processo de reordenamento do capital, os bancos intensificaram os esquemas de internacionalização dos serviços financeiros em busca de mão de obra barata nos países periféricos (McMichael, 2016).

Ainda neste contexto, os países desenvolvidos passaram a enfrentar crises fiscais decorrentes do endividamento, da diminuição do crescimento econômico e do surgimento da inflação. Isso enfraqueceu os Estados perante as grandes corporações, que passaram a demandar cada vez mais a diminuição dos controles de capital.

Já nos anos 1980, as crises da dívida pública do México (1983) e do Brasil (1986) e entre outras, resultaram na introdução de novos instrumentos financeiros como a securitização das dívidas e comercialização de derivativos em um “novo” mercado financeiro secundário. De fato, os agentes privados influenciaram diretamente a regulação estatal dos mercados mundo afora (Clapp, 2016), afinal, desde os anos 1970 as ideias neoliberais ganhavam força e passaram a se transformar em políticas públicas e mesmo em reformas constitucionais. Foram importantes os ajustes estruturais preconizados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, que incentivaram a abertura de espaços para o setor privado por meio da reformulação do papel do Estado.

É importante destacar que o instrumento da dívida tem um papel estratégico em disciplinar os Estados e a forçá-los a um modelo exportador, de modo a angariarem dólares para custear importações e o próprio serviço da dívida. Para os países periféricos em geral, e especialmente para os países de menor desenvolvimento relativo, isso significou a intensificação da exportação de commodities não tradicionais (frutas, vegetais, flores e entre outros) e, simultaneamente, o aumento da dependência na importação de grãos básicos. A constituição da Organização Mundial do Comércio, em 1995, que ampliou a abertura comercial internacional, mas manteve o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos por meio de subsídios, acirrou esse problema (Friedmann, 2009; Clapp, 2016). Segundo Friedman (2005), as corporações transnacionais organizaram-se por meio de cadeias de suprimentos e se apropriaram do meio ambiente e do consumo (marketing). Houve uma definição linear das safras por meio de mutações químicas das sementes e uma introdução de uma lógica produtivista insumo- produção. Para isso, as corporações utilizaram estratégias de regulação privada, quer dizer, de coordenação de cadeias globais de valor por meio de técnicas do agronegócio. Assim, produtores de países periféricos enfrentam dificuldades em competir no mercado com aqueles produtores subsidiados ou monopolizados. Além disso, houve uma adaptação de acordo com as dietas de cada classe (Friedmann, 1992)

Enfim, o que queremos deixar claro é que o que se produz e o que se consome, segundo a perspectiva dos RA, é também o resultado das dinâmicas macro-estruturais das relações internacionais. No rol de dinâmicas, uma das mais significativas na virada do século XX para o XXI é ascensão estratégias financeiras no leque de opções gerenciais das corporações do setor agroalimentar. Burch e Lawrence (2009), por exemplo, expõem os produtos financeiros ofertados pelos supermercados em parceria com os bancos e empresas de private equity. Quer dizer, os supermercados para a extrair sua lucratividade não apenas de operações comerciais, mas também de operações eminentemente financeiras.

Atualmente, o processo de financeirização tem uma grande influência na economia política mundial. Diversos setores da economia passam por esse processo e os alimentos não são uma exceção. Em nossa perspectiva, entendemos o processo de financeirização como uma série de instrumentos, serviços e especulações financeiras que passam a dominar o capitalismo produtivo. Como resultado dessa dinâmica, a geração de riqueza se concentra no sistema financeiro em detrimento do capital produtivo ou da economia real (Chesnais, 2016). Isso quer dizer que cada vez mais a configuração dos diversos sistemas econômicos atende primordialmente aos interesses financeiros, subordinando os outros como, por exemplo, os de saúde pública ou de segurança alimentar (Dowbor, 2017). No caso dos regimes agroalimentares, as evidências mostram que, dos anos 1990 em diante, as instituições e instrumentos financeiros reordenaram diversos estágios da cadeia de suprimentos mundo afora. Tal modificação ocorreu no bojo do crescimento de atores e instrumentos financeiros, resultando na financeirização do alimento. Assim, o regime alimentar corporativo aponta que houve uma intensificação do processo de comoditização em circuitos internacionais. Isso foi fundamental para estruturar a financeirização devido à maior previsibilidade mercadológica das commodities que se tornam, por exemplo, ativos negociáveis nas bolsas de valor (Bursch e Lawrence, 2009; McMichael, 2016; Clapp, 2016).

O açaí, no entanto, não é uma commodity tradicional. Por isso, seu processo de financeirização não pode ser compreendido da mesma maneira que produtos como a soja, o milho ou o arroz. Assim, este estudo se justifica em três bases: 1) fornecer evidências das especificidades do processo de financeirização do complexo do açaí; 2) contribuir para o desenvolvimento da abordagem dos regimes agroalimentares. 3) estimular a reflexão sobre modelos de regulação e governança dos sistemas agroalimentares.

Para aprofundarmos uma análise sobre o caso do açaí, que todavia não está inserido em uma dinâmica das bolsas de valores mundiais, precisamos delimitar as principais formas na qual o processo de financeirização se efetiva nos regimes agroalimentares. Neste sentido, existe um domínio dos regimes agroalimentares por uma pequena parcela de corporações. Esse grupo é caracterizado pela sigla ABCDs (Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill e Louis Dreyfus). Além desta parcela restrita de corporação negociarem massivamente no mercado de valor futuro, bolsas de valores, derivativos e entre outros, também influenciam diretamente na disponibilidade de alimentos, formulação de leis por meio de lobbies, moldam a agricultura e, conseqüentemente, a economia política mundial (Burch, Clapp, Murphy, 2012).

Algumas mercadorias e/ou commodities ocupam uma posição privilegiada nos mercados de valores futuros e são negociadas por grandes corporações e diversos fundos de investimentos. Além disso, existe uma vinculação direta de seus preços com o mercado de câmbio, especificamente, o dólar. Por outro lado, de formas distintas, o processo de financeirização também se efetiva em outras commodities (Burch & Lawrence, 2009).

Portanto, nesta proposta de análise, como podemos diferenciar as commodities tradicionais das “não” tradicionais? Sob um ponto de vista da financeirização, compreendemos como uma commodity tradicional àquela vinculada diretamente às bolsas de valor, mercados futuros e de câmbio. As commodities não tradicionais estão vinculadas ao processo de financeirização através de outros

instrumentos financeiros. Isto é, não se enquadram em um estágio avançado ao ponto de serem negociadas em bolsas de valor. Porém, estão vinculados ao endividamento das indústrias de processamento, agricultores familiares e entre outros, através dos fundos de investimentos, empresas de private equity e instrumentos financeiros.

A SOJA DO NORTE?

Existem alguns motivos pelos quais optamos em pesquisar o caso do açaí (*Euterpe oleracea* Mart.). Em primeiro lugar, o açaí é o principal produto alimentar de origem agroflorestal em valor agregado no Brasil (Pepper e Alves, 2015). Em termos históricos, porque possui uma trajetória importante no que se refere à alimentação de povos que habitam e já habitaram as terras brasileiras. Além disso, atualmente, o açaí está vinculado à segurança alimentar e nutricional de uma parcela significativa da população da região norte do Brasil. E, por fim, como se enquadra na categoria de commodity “não” tradicional, pretendemos compreender de que modo o processo de financeirização se efetiva em uma cultura agroflorestal presente na região da Amazônia.

A cultura do Açaí sofreu diversas mudanças desde meados de 1970. Podemos atrelar tais mudanças ao Plano de Integração Nacional no governo militar, baseado em uma visão de “modernização”, no qual a Amazônia estava incluída. Em geral, foram dois eixos estratégicos diretamente ligados à questão agrária e humana: a disponibilidade de empréstimos financeiros estatais e privados e o incentivo da ocupação humana por meio de programas de colonização (Moran 1981; Mahar 1979, 1988, citado por Brondizio, 2004, p. 11).

Em paralelo, os sistemas agroindustriais no Brasil foram tecnicamente desenvolvidos e constituíram um caráter “moderno”. Além disso, segundo Delgado (2012) houve uma integração com o comércio internacional de produção agrícola e agroindustriais. Esse processo não ocorreu em todo o território nacional, o foco foi no Sudeste. Porém, regiões como o Nordeste contribuíram com mão de obra e a região Norte com a exploração de terras nativas. Na questão alimentar com a exploração de café, guaraná, açúcar, pimenta do reino e entre outras.

Uma visão etnográfica é de extrema importância devido aos diferentes grupos que ocupam esses territórios. Neste sentido, Brondizio (2004), desenvolve um debate sobre a caracterização dos diferentes grupos sociais presentes nas regiões produtoras de açaí. Em geral, podemos pensar em duas categorias: os Caboclos (camponeses) e os Colonizadores. Vale ressaltar a complexidade antropológica desse debate em denominar e compreender a peculiaridade desses grupos sociais¹. Devido a limitações de recursos e tempo, no presente artigo não será aprofundada essa análise. O objetivo é delimitar o processo de financeirização no complexo agorindustrial do açaí, tendo em vista o impacto que tal processo causa na natureza, agricultores familiares, extrativistas a partir de estudos realizados em outras culturas agrícolas e extrativistas.

Sendo assim, no caso do açaí há um processo de intensificação de seu uso por meio da consolidação de uma base agrícola intensiva. Essa dinâmica ocorre por causa do aumento da demanda nacional e internacional. Em meados dos anos 1980 houve uma ascensão dessa dinâmica. Isto é, no mesmo período da ascensão do regime alimentar corporativo.

Essa dinâmica associa-se a um processo similar à cultura da soja. No artigo de Goldfarb (2015), Expansão da soja e financeirização da agricultura como expressões recentes do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o exemplo da Cargill, a pesquisadora utiliza o termo “sojização” para evidenciar a expansão da soja no campo brasileiro e argentino. No caso do açaí, utilizam o termo “açaização” ao remeter o crescimento da economia do açaí (Brondizio, 2004 e entre outras). Portanto, as evidências de diversos estudos podem justificar a cultura do Açaí como parte do regime alimentar corporativo. Pode-se relacionar tal afirmação com a colocação de Friedmann (2009) sobre o aumento das exportações de commodities não tradicionais pelos países periféricos (frutas, vegetais, flores e entre outros). Outro exemplo foi o conflito do Japão e Brasil na Organização Mundial de Comércio em relação à patente do Açaí².

No centro dessa dinâmica socioeconômica os caboclos (camponeses), estão sujeitos às estruturas de mercado. Assim sendo, eles conciliam uma forma de autossuficiência com recursos disponíveis (economias externas) como, por exemplo, a força de trabalho externa em épocas de safra. Segundo Brondizio (2004), uma das formas de análise enfatiza,

“Na estrutura interna das comunidades rurais, por estarem subordinadas a “forças” externas de nível macro, caracterizadas particularmente por políticas, interesses de mercado e articulação sociocultural entre as comunidades locais e estruturas políticas maiores. Os fatores mediadores desses níveis contribuíram para a nossa compreensão dos problemas de desenvolvimento rural, incluindo produção de commodities e ciclos econômicos, arranjos trabalhistas e controle de capital, os mecanismos de retroalimentação subjacentes ao comportamento econômico e social de moradores e comunidades em relação ao mundo exterior” (Brondizio, 2004, p.4).

No regime alimentar corporativo a indústria alimentícia organizou-se em cadeias de suprimento globais ao valorizar a agregação de valor em economias secundárias. Isto é, existe um reconhecimento no valor de troca em relação ao valor de uso. No caso do Açaí, houve a criação de uma base industrial seguindo este modelo. Ou seja, intensificação do processamento, distribuição, vendas com um grau de especialização (Brondizio, 1996, citado por Brondizio, 2004, p.8).

Em 2018, a consultoria McKinsey&Company lançou um relatório sobre a indústria de Food Processing & Handling³ com o objetivo de justificar o crescimento do setor e atrair investimentos. Segundo o relatório, há um alto retorno no investimento. No ano de 2016, por meio da análise de receitas, a atividade de processamento de alimentos movimentou 45 bilhões de dólares. O município de Castanhal-PA é um exemplo sobre o crescimento dessa indústria no caso do Açaí, principalmente, devido à sua localização geográfica para o escoamento da produção através da rede rodoviária.

¹ Para aprofundar a análise das diferentes populações e denominações da região, consultar o artigo de Brondizio (2004).

² Câmara do Deputados. “Contra biopirataria, projeto dá ao açaí o título de fruta nacional”. Brasília, 03 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/208277-CONTRA-BIPIRATARIA,-PROJETO-DA-AO-ACAI-O-TITULO-DE-FRUTA-NACIONAL.html>. Acesso em: dez. 2018.

³ McKinsey&Company. “Food Processing & Handling: Ripe for disruption”. Março, 2018. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/advanced-electronics/our-insights/whats-ahead-for-food-processing-and-handling>. Acesso em: dez. 2018.

Ao longo dessa etapa do artigo, por razões metodológicas, não houve um detalhamento da cultura do Açaí em si, as formas de organizações sociais, uma delimitação regional, perspectiva histórica, definição das formas de manejo (manejo nas áreas de várzea e em terra firme) e entre outros fatores. O objetivo central foi apresentar evidências capazes de justificar a presença da cultura do Açaí no regime alimentar corporativo. Consideramos relevante identificar essa relação para contribuir no esclarecimento das dinâmicas geopolíticas (internacionais) que afetam a organização espacial de diferentes regiões do mundo por meio da agricultura e do extrativismo. Sendo assim, em seguida, haverá um empenho de identificar fatores capazes de justificar a nova fase da exploração do açaí no regime alimentar corporativo financeirizado.

DAS FEIRAS LOCAIS AO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL

Um maior entendimento da relação entre as finanças e alimento começou a partir da crise financeira de 2007-2008 devido à volatilidade no preço do alimento. Como dito anteriormente, diversas commodities (não alimentares) são negociadas em contratos derivativos com produtos alimentícios, ou seja, não existe uma segmentação clara. No entanto, essa relação entre finanças e alimentos se intensificou desde 1990. Esse fenômeno está interligado com uma série de fatores como, por exemplo, o crescimento de uma dieta baseada em proteína animal cuja fonte de alimentação dos animais são produtos agrícolas negociados no mercado financeiro. Além disso, em paralelo, diversas commodities agrícolas passaram a servir como insumo para a produção de biocombustíveis. Toda essa dinâmica também se acentuou, em meados de 2000, quando os Estados colocaram barreiras protecionistas a fim de controlar a volatilidade do preço de alimentos (Clapp, 2016).

Nesse contexto, o mercado de valores futuros (derivativos) atrelado às finanças e preço das commodities passou a influenciar diretamente o preço final dos produtos alimentícios. A especulação financeira afeta diretamente essa dinâmica e acentua o processo de financeirização. A hipótese presente nesse estudo está ligada ao processo de financeirização do complexo do açaí por meio da modalidade de fusões e aquisições de empresas (Private Equity).

Em comparação com a soja, o açaí, todavia não apresenta um estágio similar de inserção no capitalismo financeiro. Goldfarb (2015) utiliza o exemplo da Empresa Cargill, a corporação além de ser a produtora de soja e controlar uma parcela do preço do produto, também possui um banco, o qual opera as commodities agrícolas no mercado de valores futuros. Já no caso do açaí, o fruto não é negociado na bolsa de valores como uma commodity tradicional. No entanto, por meio de fusões e aquisições de empresas (Private Equity), insere-se na dinâmica da financeirização.

O processo de financeirização de commodities agrícolas está atrelado à investimento em biocombustíveis e na aquisição de grandes latifúndios. Pesquisadores como Lima e Leite (2016), desenvolvem uma perspectiva vinculando o processo de estrangeirização da terra à essa dinâmica. Ou seja, Estados e empresas passam a comprar terras produtivas em outros países devido à insegurança causada na volatilidade no preço dos alimentos e políticas protecionistas dos países produtores de alimentos (na crise financeira de 2007-2008).

No caso do Açaí, o manejo é feito majoritariamente em áreas de várzea. Vale ressaltar o caráter distinto de economias em tais territórios. No entanto, existem crescentes investimentos na mutação das sementes para cultivá-las em terra firme na lógica de latifúndios para conseguir obter o fruto em épocas de entressafra. Essas colocações ficam explícitas nas publicações da Embrapa⁴. Um exemplo prático é a empresa Flor de Açaí Ind. e Com. de Polpas de Frutas Ltda, localizada no município de Santa Isabel- PA que possui largas plantações em terra firme.

É importante ressaltar, brevemente, que existem diversas relações de crédito para os diferentes atores no complexo agroindustrial do açaí, sejam eles financiamentos públicos e privados como, por exemplo, o Banco da Amazônia. O trabalho de Fiorini, Brondizio e McCracken (2000), apresenta uma melhor compreensão da influência do crédito subsidiado nessa realidade. Sendo assim, contudo, por questões metodológicas iremos expor um caso específico para justificar o processo de financeirização no complexo agroindustrial do açaí (citado por Brondizio, 2004, p. 15).

A definição de private equity torna-se necessária porque, atualmente, a principal empresa de processamento e comercialização de açaí no Brasil, a Frooty Comércio e Indústria S.A, passou por um processo de fusão e aquisição de um fundo de investimentos denominado Patria Investimentos Ltda. Segundo Chesnais (2016), Equity significa,

“Uma reivindicação de propriedade em uma corporação por meio de títulos, a forma mais antiga de ativo ou segurança. Os detentores do corporate equity possuem uma participação na corporação e têm direito a partes proporcionais dos pagamentos de dividendos feitos pela corporação para acionistas. O patrimônio, também denominado de ações, é negociado em bolsas de valores” (Chesnais, 2016, p.298).

⁴ EMBRAPA. “Açaí de terra firme (plantado)”. Disponível em: <https://www.embrapa.br/amazonia-oriental/portal-do-acai/acai-de-terra-firme>. Acesso em: dez. 2018

A Patria Investimentos conta com uma parceria estratégica do Blackstone Group, um dos maiores grupos de investimentos dos Estados Unidos. Essa cooperação entre os fundos está explícita no site institucional do Patria Investimentos. O importante nesse momento é compreendermos que existe uma espécie de governança entre instituições financeiras a fim de se apropriar da cultura do açaí.

Entendemos governança como “uma série de arranjos institucionais e regulatórios com o objetivo de intensificar a mobilidade e acumulação do capital” (Overbeek, 2010, p.699). Essa relação entre a empresa Frooty e Patria Investimentos está em uma notícia da Reuters (agência de notícia Britânica)⁵. Além disso, a reportagem da revista Valor Econômico (publicada no dia 12/12/2018), informa que o Patria Investimentos colocou à venda a Frooty e tem a expectativa de levantar cerca de R\$250 milhões⁶.

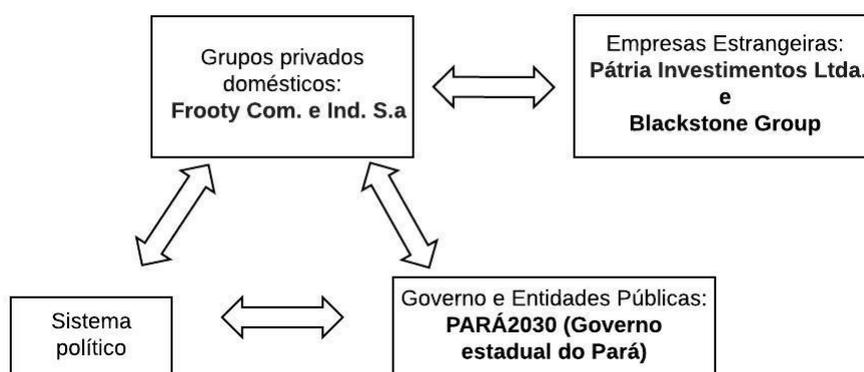
O conceito de alavancagem (leverage), têm uma capacidade de explicar essa dinâmica. Definimos esse processo como um empréstimo de dinheiro para aumentar os investimentos de uma operação e, conseqüentemente, o seu lucro. Neste sentido, há uma relação de endividamento para financiar a expansão da operação da empresa (Chesanais, 2016).

Como reflexo dessa dinâmica, a empresa Frooty detém recursos para expandir as suas operações e, por exemplo, abrir novas fábricas. Neste sentido, há uma escassez de informações disponíveis, no entanto, a empresa Frooty se expandiu com a abertura de fábricas na região da Amazônia. Em paralelo a essa prática financeira, há um subsídio do Governo estadual do Pará por meio de um programa chamado PARÁ2030. No site institucional do programa está disponível a abertura de uma fábrica da empresa (Frooty) no município de Mocajuba-PA⁷.

O programa PARÁ2030 tem como principal objetivo fomentar a verticalização das cadeias produtivas de açaí, óleo de palma e entre outras. Nesse caso, para compreender a questão da verticalização torna-se necessário apresentar o conceito de Complexo Agroindustrial. No Livro de Lima (2018), há um capítulo exclusivo para desmembrar esse conceito. Em geral, podemos definir como uma interdependência econômica com diversas etapas da transformação agrícola de um produto (técnicas de agricultura e/ou extrativistas, indústria, finanças, distribuição e entre outros). Sendo assim, o CAI necessita de uma coordenação exercida por um de seus atores, uma dessas formas de coordenação é por meio de uma estratégia de verticalização. Normalmente, concentrando o processo produtivo em uma organização ou empresa. Nesse caso, observamos essa centralização na Frooty em conjunto com os recursos financeiros da Patria Investimentos, além dos incentivos governamentais (Programa PARÁ2030).

Podemos utilizar como referência o modelo proposto por Lazzarini (2011) para ilustrar esse arranjo entre diversos atores financeiros. Existe uma articulação entre o sistema político, atores governamentais e grupos privados domésticos para justificar o atual estágio do capitalismo. Ao tomar como base a representação esquemática do capitalismo de laços no Brasil (Lazzarini, 2011, p.15), podemos ilustrar, com as devidas limitações, o caso desenvolvido até o momento.

Figura 1. Modelo esquemático do capitalismo de laços adaptado à um caso específico no Complexo agroindustrial do açaí.



Fonte: adaptado de Lazzarini (2011).

⁵ Reuters. “Patria prevê fazer de 3 a 4 compras de participação em empresas no Brasil em 2017”. São Paulo, 07 de dezembro de 2016 Disponível em: <https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN13W2QQ>. Acesso em: dez. 2018.

⁶ Valor Econômico. “Fundos preparam venda de ativos”. São Paulo: Valor Econômico, 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/financas/6021613/fundos-preparam-venda-de-ativos>. Acesso em: dez. 2018

⁷ PARÁ2030. “Açaí e Palma ganham novas indústrias”. Pará, 29 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://para2030.com.br/acai-e-palma-ganham-novas-industrias/>. Acesso em: dez. 2018.

Existem limitações em compreender as relações financeiras devido à uma dificuldade do acesso às informações. Essa barreira talvez exista devido aos impactos que a divulgação de informações possa causar na expectativa dos investidores. O processo de financeirização mediante o Private Equity, alavancagem e entre outros instrumentos, talvez altere a dinâmica da relação dos contratos no complexo agroindustrial do açaí.

Por conseguinte, compreender os fluxos financeiros em uma perspectiva de desterritorialização, nos permite mapear os investimentos externos realizados atualmente na região da Amazônia. Neste caso, por meio do mapeamento e delimitação do processo de financeirização na cultura do açaí, podemos pensar em diversas formas de regulação. Sendo assim, contudo, não podemos afirmar que o processo de financeirização está presente em todo o complexo. O importante é conseguir justificar o fato de que o complexo agroindustrial do açaí também está inserido em um processo financeiro que causa uma série de alterações sociais e econômicas. Existem diversos estudos com o objetivo de mapear os efeitos e reações políticas que tal processo (financeirização) vinculado à outras culturas (por exemplo a soja, óleo de palma e entre outras) causa à diferentes grupos sociais, principalmente, aos camponeses que possuem uma relação próxima com a terra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, buscamos apresentar uma perspectiva interdisciplinar com o objetivo de apresentar evidências capazes de justificar um fenômeno em processo de desenvolvimento. Além disso, refletir como o processo de financeirização se efetiva em uma commodity “não” tradicional. Optamos por esse estudo de caso devido a experiências pessoais, à diversidade do estuário amazônico e, principalmente, pelo fato da cultura do Açaí apresentar grandes provocações em todos os seus sentidos (humanos, ecológicos, econômicos e entre outros).

Outro fator importante são as contradições desses territórios. Ou seja, ao mesmo tempo que há um processo de modernização conservadora, eles oferecem modelos alternativos de convivência entre os humanos com a natureza. Consideramos esse fator uma limitação da pesquisa, ao não aprofundarmos as diferenças das dinâmicas sociais e econômicas entre áreas de várzea e florestas em relação ao modelo tradicional do agronegócio brasileiro.

Tendo em vista a existência dos modelos alternativos, podemos pensar em formas de agregação de valor distintas daquelas apresentadas na atualidade, principalmente, em termos econômicos. Além disso, considerando os grupos sociais que além de resistirem ao processo de expansão do capitalismo, estão imersos em instituições culturais diferentes daquelas propostas pelo modelo socioeconômico atual e hegemônico. Portanto, existem formas de organização social ligadas à complexos agroindústrias internacionais que possuem outra relação com a natureza.

REFERÊNCIAS

- Brondizio, E. S. (2004). Agriculture Intensification, Economic Identity, and Shared Invisibility in Amazonian Peasantry: Caboclos and Colonists in Comparative Perspective. *Culture & Agriculture*, 26 (1, 2), 1-24.
- Burch, D.; Lawrence, G. (2009). Towards a Third Food Regime: Behind the Transformation. *Agriculture and Human Values*, v.26, n.4, p.267-79.
- Câmara do Deputados. “Contra biopirataria, projeto dá ao açaí o título de fruta nacional”. Brasília, 03 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/208277-CONTRA-BIOPIRATARIA,-PROJETO-DA-AO-ACAI-O-TITULO-DE-FRUTA-NACIONAL.html>. Acesso em: dez. 2018.
- Chesnais, F. (2016). *Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*. Boston: Brill.
- Clapp, J. (2016). *Food*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.
- Cleaver, H. (1977). Food, Famine, and the International Crisis. *Zerowork*, 2, p.7-70.
- Coleman, W., Grant, W., & Josling, T. (2004). *Agriculture in the New Global Economy*. Cheltenham/Nortampton: Edward Elgar.
- De Janvry, A. (1981). *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Delgado, G. C. (2012). Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Dowbor, L. (2017). A era do capital improdutivo: Porque oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária.
- EMBRAPA. “Açaí de terra firme (plantado)”. Disponível em: <https://www.embrapa.br/amazonia-oriental/portal-do-acai/acai-de-terra-firme>. Acesso em: dez. 2018.
- Epstein, G. 2002. Financialization, rentier interests and central bank policy. Political Economy Research Institute Conference on Financialization in the World Economy, Dec 7–8, Amherst, Mass. http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/financial/fin_Epstein.pdf. Acesso em: abr. 2019
- Fiorini, S., Brondizio, E. S., & McCracken, S. (2000). Role of Credit on the Deforestation of an Amazonia Frontier. Poster presented at First International Open Science Meeting of the Large Scale Biosphere Atmosphere Experiment in Amazonia (LBA), CNPq, INPE, NASA, Belem, Para, Brazil, June 21-26.
- Furtado, C. (1959). The Economic Growth of Brazil. Berkeley: University of California.
- Freidmann, H. (2005). From Colonialism to Green Capitalism: Social Movements and the Emergence of Food Regimes. In: Buttel, F. H., McMichael, P. (Eds.). *New Directions in the Sociology of Global Development*, Oxford: Elsevier, v.11. p. 229-67.
- Friedmann, Harriet. (1992). Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy. *Third World Quarterly*, v. 13, n. 2, p.371-383.
- Friedmann, H. (2009). Discussion: Moving Food Regimes Forward – Reflections on Symposium Essays. *Agriculture and Human Values*, 26, p.335-44.
- Friedmann, H., McMichael, P. (1989). Agriculture and the State System: the rise and Fall of National Agricultures – 1870 to the Present. *Sociologia Ruralis*, v.29, n.2, p.93-117, 1989.
- Gepts P, et al., eds. (2012). *Biodiversity in Agriculture: Domestication, Evolution, and Sustainability*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Goldfarb, Y. (2015). Expansão da soja e financeirização da agricultura como expressões recentes do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o exemplo da Cargill. *Presidente Prudente. Revista NERA. Ano 18, nº. 28 – Dossiê*, pp. 32-67.
- Goodman, D., Sorj, B., & Wilkinson, J. (1990). *Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional* / David Goodman, Bernardo Sorj, John Wilkinson; tradução Carlos Eduardo Baesse de Souza e Carlos Schlottfeldt. – Rio de Janeiro: Campus.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2000, 2011–2014) *Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura*. Departamento Agropecuário, Diretoria de Pesquisas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, Brazil, <http://www.ibge.gov.br>
- Krasner, Stephen D. (1983). *International Regimes*. New York: Cornell University Press, 1983. 372 p. Larson, G. et al. (2014). Current perspectives and the future of domestication studies. *Proc. Natl. Acad. Sci. USA* 111, 6139–6146.
- Lazzarini, S. G. (2011). *Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Leite, A., Lima, T. (2016). *ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: UM QUESTIONAMENTO À COOPERAÇÃO NA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA? Monções*:
- Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.5. n.9, jan./jun.* Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php?journal=monções>. Acesso em: dez. 2018.
- Lima, T. (2018). *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos: resiliência e economia política dos complexos agroindustriais*. São Paulo: Editora Unesp.

- Magnan, A. (2012). Food Regimes. In: Pilcher, J. M. (Ed.). *The Oxford Handbook of Food History*. Oxford University Press.
- Mahar, D. (1979). *Frontier Development in the Brazilian Amazon: A Study of Amazonia*. New York: Praeger.
- Mahar, D. (1988). *Government policies and Deforestation in the Brazilian Amazon Region*. Washington, DC: The World Bank.
- McKinsey&Company. "Food Processing & Handling: Ripe for disruption". Março, 2018. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/advanced-electronics/our-insights/whats-ahead-for-food-processing-and-handling>. Acesso em: dez. 2018.
- Mcmichael, P. (1996). *Development and Social Change: a Global Perspective*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Mcmichael, P. (2005). Global Development and the Corporate Food Regime. In: Buttel, F. H., Mcmichael, P. (Eds.). *New Directions in the Sociology of Global Development*, Oxford: Elsevier, v.11. p. 229-67.
- McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169.
- Mcmichael, P. (2016). *Regimes alimentares e questões agrárias / Philip McMichael; tradução Sonia Midori. – 1. Ed. – São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora UFRGS.*
- Meltzer, A. H. (1995). What is Money? *Economic Affairs*, v.15, n.4, p. 8-14, Autumn. Moran, E. F. (1981). *Developing the Amazon*. Bloomington: Indiana University Press. Morgan, E. V. (1965). *A History of Money*. Baltimore: Penguin.
- MURPHY, Sophia; BURCH, David; CLAPP, Jennifer. *CEREAL SECRETS: The world's largest grain traders and global agriculture*. Oxfam Research Reports, 2012. 80 p.
- Niederle, P. A. (2018). A pluralist and pragmatist critique of food regime's genealogy: varieties of social orders in Brazilian agriculture, *The Journal of Peasant Studies*, 45(7), 1460-1483. O'Connor, J. (1984). *Accumulation Crisis*. Nova York: Basil Blackwell.
- Olsen K. M., Wendel J. F. (2013). A bountiful harvest: Genomic insights into crop domestication phenotypes. *Annu Rev Plant Biol* 64:47–70.
- Overbeek, H. (2010). *Global Governance: From Radical Transformation to Neo-Liberal Management*. International Studies Review, v. 12, 696–719.
- PARÁ2030. "Açaí e Palma ganham novas indústrias". Pará, 29 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://para2030.com.br/acai-e-palma-ganham-novas-industrias/>. Acesso em: dez. 2018.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press.
- Pepper, Leonora Genya; Alves, Livia de Freitas Navegantes. (2015). *Açaí Ribeirinho no Mercado Global: Adicionando Valor para Garantir Renda Duradoura para Agroextrativistas no Estuário Amazônico*. Pará: Instituto Peabiru, 20 p. Disponível em: <https://peabiru.org.br/publicacoes/belem-ribeirinha/>. Acesso em: 06 dez. 2018.
- Raynolds, L., Myhre, D., Mcmichael, P., Carro-Figueroa, V., Buttel, F. H. (1993). The New Internationalization of Agriculture: a Reformulation. *World Development*, v.21, n.7, p. 1101-21.
- Reuters. "Patria prevê fazer de 3 a 4 compras de participação em empresas no Brasil em 2017". São Paulo, 07 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN13W2QQ>. Acesso em: dez. 2018.
- Russi, L. (2013). *Hungry Capital: the Financialization of Food*. Winchester, UK: Zero Books.

Santos, M. (2013). *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-científico-informacional* / Milton Santos. – 5. Ed., 1. Reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Sassen, S. (2016). *Expulsões: brutalidades e complexidade na economia global* / Saskia Sassen; tradução Angélica Freitas. – 1ª Ed. – Rio de Janeiro / São Paulo: Paz e Terra.

Sheller, M. (2003). *Consuming the Caribbean*. Nova Yory: Routledge.

Stramer, E., Wise, T. E. (2007). *Living High on the Hog: Factory Farms, Federal Policy, and the Structural Transformation of Swine Production*. GDAE Working paper, n.7-4, Medford: Global Development and Environment Institute.

Tubiana, L. (1989). *World Trade in Agricultural Products: from Global Regulation to Market Fragmentation*. In: Goodman, D., Redclift, M. (Eds.). *The International Farm Crisis*. Nova York: St Martin's Press.

Valor Econômico. "Fundos preparam venda de ativos". São Paulo: Valor Econômico, 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/financas/6021613/fundos-preparam-venda-de-ativos>. Acesso em: dez. 2018.

Van Der Ploeg, J. D. (2009). *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in na Era of Empire and Globalization*. Londres: Earthscan.

Veiga, José Eli da. (1991). *O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica*. São Paulo: Edusp: Hucitec.

Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system. Capitalist agri-culture and the origins of the European world-economy itz the 16th. century*. New York: Academic Press.

SERVIÇO PÚBLICO, CONCESSÃO E REGULAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

DAISY LIMA DE SOUZA SANTOS (UNEB/UNIFACS)

ÉLVIA MIRIAN CAVALCANTI FADUL (UNIFACS - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO)

LINDOMAR PINTO DA SILVA (UNIFACS - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO)

RODRIGO LUDUVICE DA SILVA (UNEB/UNIFACS)

RESUMO

A proposta deste trabalho foi resgatar a história e o conceito de serviço público, concessão e regulação no Brasil. A concessão está subordinada a padrões estabelecidos em contrato, sob pena de término do vínculo caso não seja cumprido. Assim sendo, o Estado obriga a concessionária a ter condutas necessárias para o bom desempenho da concessão. A regulação tem sido usada em situações nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos como, por exemplo, transportes, energia, comunicações, água, saneamento básico, entre outros, que têm em comum algumas características que implicam na necessidade de alguma forma de intervenção pública. O Estado regula o serviço público concedido, nesse sentido, a eficiência ou ineficiência da empresa privada denominada "concessionária" está alinhada a capacidade do Estado em administrar e fiscalizar o contrato de concessão.

Palavras-Chave: Serviço Público. Concessão. Regulação.

INTRODUÇÃO

Durante muitos anos, foi papel do Estado administrar e controlar todos os setores de serviços públicos. Na medida em que os anos foram passando, em função da ampliação das demandas da sociedade e do discurso que o Estado não conseguia mais dar conta de suas atividades, iniciou-se um processo de transferência das atividades, antes realizadas pelo poder público, para o setor privado.

Dessa forma, serviços antes considerados monopólios do Estado, como transporte, educação, infraestrutura, segurança, rodovias, saúde, entre outros, começaram a ter a sua realização efetuada por entidades do setor privado. E esse processo de transferência se intensifica a partir da reforma do Estado, quando se propõe uma redefinição do seu papel, em que apenas algumas poucas áreas deveriam ficar sob a responsabilidade do setor público. Assim, os demais serviços deveriam e poderiam ser transferidos através dos instrumentos de privatização, concessão, publicização, etc (PDRAE, 1995).

Entretanto, é possível perceber esse movimento de transferência da realização de atividades pelo Estado antes mesmo da reforma gerencial de 1995. No decreto-Lei nº 200/1967, já se iniciava o processo tanto de transferência de atividades do setor público para órgãos da administração indireta e unidades da federação, quanto para a iniciativa privada mediante contrato de concessão, permissão ou autorização. Contudo, a partir de 1995 é que ganha importância maior a transferência tanto da realização de atividades pelos entes privados, quanto a própria privatização de empresas públicas.

Desde 1995, o processo de transferência de atividades e empresas para o setor privado ganhou velocidade, impulsionada pelas ideias de reforma do Estado que, segundo se definia, o Estado deveria concentrar-se nas atividades exclusivas, transferindo as demais atividades através de uma das modalidades constantes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). A partir desse contexto, grandes empresas brasileiras foram privatizadas, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce, Telebrás, Eletropaulo, entre outras. Da mesma forma, ampliou-se fortemente o processo de concessão de serviços públicos. Entre estes destacam-se as concessões de energia elétrica, telefonia, ferrovias e rodovias.

A necessidade de viabilizar e investir na construção, recuperação, conservação, manutenção, administração e todas as formas de melhorias da infraestrutura, assim também como tornar mais eficiente a prestação de serviços chamados essenciais para sociedade, cada vez mais tem tornado a concessão uma prática constante (SCHWIND, 2010).

SERVIÇO PÚBLICO

Para muitos autores, o conceito de serviço público vem sendo discutido e aperfeiçoado por muitos anos, pois envolve diferentes interpretações. Historicamente, o surgimento do primeiro conceito de serviço público foi na França, com a Escola Francesa de Serviço Público ou Escola de Bordeaux, sendo um conceito bastante amplo. Liderada por Leon Duguit, a Escola Francesa de Serviço Público, trouxe o conceito de serviço público como forma de revolucionar o Direito Público e o Direito Administrativo, querendo substituir a ideia de poder relacionado ao Estado, pela ideia de serviço prestado aos administrados. Tal conceito influenciou o pensamento jurídico, superando o campo do Direito e dando atenção a outras áreas, como a Sociologia e a Ciência Política (BEZERRA, 2008).

Por ter sua origem na Escola Francesa de Serviço Público, o conceito de serviço público no Brasil sofreu várias influências, porém alguns autores defendem que, no Brasil, o conceito adotado é mais restrito do que o conceito amplo estabelecido na França (RENTROIA, 2012).

Para Meirelles (2016, p.387), “serviço público é todo aquele prestado pela administração pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples convivências do Estado”. O autor sugere que a conceituação de serviço público pode variar de acordo com as necessidades políticas, econômicas, sociais e culturais de cada sociedade em momentos históricos diferentes.

Marinela (2016, p.732) define serviço público como “toda atividade de oferecimento de utilidade e comodidade material, destinada à satisfação da coletividade, mas que pode ser utilizada singularmente pelos administrados”.

Di Pietro (2017) afirma que não se pode definir o sentido amplo ou restrito de serviço público como um mais certo que o outro, porém pode-se analisar cada um de forma cautelosa sobre as atividades desenvolvidas pelo Estado, envolvendo as atividades de legislação, jurisdição e execução, assim também como os que só consideram as atividades administrativas, que exclui jurisdição e legislação, e os que distinguem serviço público das três atividades: legislativa, jurisdição e execução.

O Estado brasileiro utilizou a crise financeira internacional do crédito no início da década de 80 para justificar a sua diminuição na atuação como operador direto. Partiu então para uma atuação maior

como organizador, regulador e fiscalizador. Diante disso, iniciou o processo de delegação da execução das atividades comerciais e industriais à iniciativa privada, por meio de contratos de concessão de serviços públicos e, posteriormente, por meio de pessoas jurídicas de direito privado que foram essencialmente criadas para essa finalidade, como as empresas públicas e sociedade de economia mista, que passaram a executar sob regime privado.

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

A concessão de serviço público é uma forma de delegação da prestação de serviço pelo poder público, mediante licitação, à pessoa jurídica ou a consórcios de empresas que atendam a todos os requisitos determinados em Edital. A concessão se dá por meio de contrato, tendo prazo fixo estabelecido. É compreendida como um contrato administrativo pelo qual o poder concedente, que é a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, delega a execução dos serviços à esfera privada (concessionária).

É importante frisar que a concessão implica apenas a delegação da execução do serviço público, mas não a titularidade, que permanece com o Estado. Em razão da titularidade do serviço público, o Estado possui direitos e poder de controle em relação ao contrato de concessão, sendo possível, até mesmo, a sua extinção antes do começo do contrato ou durante o andamento do contrato por razões de interesse público.

Em 1995, no Brasil, entrou em vigor a Lei nº 8.987, denominada Lei das concessões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1995).

No Brasil, ao lado da concessão pura e simples de serviços públicos, podem ser inseridas outras modalidades, reguladas normalmente pela Lei nº 8.987/1995: concessão de serviços públicos precedidas de obras públicas, concessão para exploração de obra pública a ser edificada e concessão da exploração de obras já existentes, concessão administrativa e concessão patrocinada, conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Modalidades de Concessão no Brasil

FORMAS DE CONCESSÃO	
MODALIDADE	CONCEITO
Concessão de Serviço Público	Em sua forma tradicional, disciplinada pela Lei nº 8.987 /95; a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço.
Concessão Patrocinada	Constitui modalidade de concessão de serviço público, instituída pela Lei nº 11 .079/04, como forma de parceria público-privada; nela se conjugam a tarifa paga pelos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente (parceiro público) ao concessionário (parceiro privado).
Concessão Administrativa	Tem por objeto a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, podendo envolver a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens; está disciplinada também pela Lei nº 11 .079/04; nessa modalidade, a remuneração básica é constituída por contraprestação feita pelo parceiro público ao parceiro privado.
Concessão de Obra Pública	Nas modalidades disciplinadas pela Lei nº 8.987 /95 ou pela Lei nº 11 .079/04. Contrato administrativo pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de uma obra pública, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona.
Concessão Público de Uso de Bem	É o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta a terceiros a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. Com ou sem exploração do bem, disciplinada por legislação esparsa.

Fonte: Di Pietro (2014).

Entretanto, em muitos contratos de concessão, podem-se unir diferentes modalidades, em que uma compõe o objeto principal e, a outra, o adicional. Como exemplo, tem-se a concessão de rodovias, em que o objeto é a construção, ampliação ou reforma de obra pública, acompanhada da exploração para fins comerciais da obra para remuneração do concessionário; mas o mesmo contrato envolve, via de regra, a utilização de bens do patrimônio público (DI PIETRO, 2014).

No âmbito da concessão, pode-se verificar a autonomia formal que se estabelece entre Administração Pública e concessionária (JUSTEN FILHO, 2014). Por serem sujeitos de direitos múltiplos, sendo regidos por critérios legais distintos, a concessionária sujeita-se a um controle e a uma fiscalização por parte do poder público.

Ainda de acordo com o Justen Filho (2014), a concessionária atua em nome próprio, porém no interesse público. Perante os usuários, a concessionária se relaciona como se fosse o próprio Estado. A concessão está subordinada a padrões estabelecidos em contrato, sob pena de término do vínculo caso não seja cumprido. Assim sendo, o Estado obriga a concessionária a ter condutas necessárias para o bom desempenho da concessão.

REGULAÇÃO

O termo Regulação tem sido utilizado de formas diversas, com uma variedade de significados e, por isso mesmo, não é um termo fácil de ser conceituado. Suas origens datam do século XV “onde o termo expressava, muito mais, a ideia de dominação” (LEMOIGNE, 1988, p. 6 *apud* FADUL, 2002, p.3).

Segundo Fadul (2002)

A regulação é um termo difícil de conceituar e a dificuldade em conceituá-lo reside na própria complexidade que ele encerra em si mesmo. O fato de constituir-se num conjunto de dispositivos que se interligam e determinam uma pluralidade de atos diversos e sucessivos sobre um objeto ou um fenômeno com vistas ao seu ajustamento, faz da regulação uma idéia fluida, oscilante, quase utópica, pois na realidade ela é, apenas, um estado de um sistema em um determinado momento (FADUL, 2002, p.3).

Os dicionários atualmente traduzem o termo regulação como ato ou efeito de regular e regular como sujeitar a regras; dirigir, regerar. A regulação pode ser, assim, encontrada nas diversas áreas do conhecimento humano, e em várias disciplinas como administração, automação, cibernética, direito, economia, educação, engenharias, teoria de sistemas, entre outras. De modo geral busca alcançar a estabilidade de um sistema fazendo com que o mesmo se sujeite a um comportamento previamente definido e esperado.

Souto (1999) destaca que os autores ainda não conseguiram achar um consenso sobre o conceito de regulação. Segundo o autor, alguns teóricos fazem referência somente à regulação da economia, outros dizem que é o controle público administrativo da atividade privada. Existe um grupo de teóricos que defendem a regulação como sendo a imposição de regras pelo Estado de forma a dirigir e restringir pessoas e empresas.

Souto (1999) também apresenta três concepções de regulação: (a) em sentido amplo, é toda a forma de intervenção do Estado na economia, independentemente dos seus instrumentos e fins; (b) em um sentido menos abrangente, é a intervenção estatal na economia por outras formas que não a participação direta na atividade econômica, equivalendo, portanto, ao condicionamento, a coordenação e a disciplina da atividade econômica privada; e (c) em um sentido restrito, é somente o condicionamento normativo da atividade econômica privada.

Medauar (2002) chama atenção para a interpretação da palavra no vocabulário inglês *regulation*. Ao ser traduzido para o francês e o português, nota-se que adquiriu conotações variadas, em virtude da diferença dos verbos *réguler/réglementer*, do lado francês, e *regular/regulamentar* do lado português. Para alguns teóricos, regulamentar significa só explicitar a lei. Entretanto, regulamentar teria sentido mais restrito que regular (MEDAUAR, 2002).

Cabe aqui distinguir os termos regulação e regulamentação. Regulação como sendo diretrizes e metas de caráter estratégico que controlam os objetivos, mas permite maior liberdade quanto à forma de realizar os serviços, ou seja, o seu processo. Regulamentação como sendo a emissão de normas e regulamentos de caráter administrativo que promovem intervenção sobre a forma de realização dos serviços, ou seja, o seu processo.

A regulação das atividades econômicas é tão antiga quanto a existência das antigas civilizações e de sociedades organizadas em Estados, vista como normas e leis das sociedades produzidas para ordenar a atividade econômica de modo a garantir a prosperidade geral.

No entanto, é com a reforma do Estado iniciada a partir de 1995 com o Plano Diretor de Reforma do aparelho do Estado (PDRAE) e com as privatizações de bens e serviços públicos, que redefiniram de relações contratuais entre tutela do Estado e os operadores de serviços, que foi construído esse novo desenho regulatório no Brasil, com a introdução da competição nos mercados e a criação de agências reguladoras.

A partir de então, a regulação tem sido usada em situações nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos como, por exemplo, transportes, energia, comunicações, água, saneamento básico, entre outros, que têm em comum algumas características que implicam na necessidade de alguma forma de intervenção pública.

De modo geral, as razões para a regulação, conforme instituída no Brasil, podem ser traduzidas em algumas ações: promover e garantir a competitividade do respectivo mercado; estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas; garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários; buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários; garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos; dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos; prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Soares (2013) defende que em decorrência de uma crise financeira, o Estado não tinha mais condições de atender às demandas crescentes da sociedade. Foi a partir desse momento que surgiu o Estado Regulador, com o poder de passar a iniciativa privada a responsabilidade de determinados serviços públicos.

O Estado regulador, que assume essa característica no Brasil com o processo de reforma, é definido por Silva e Nelson (2015) como uma organização institucional que se relaciona com as concepções do Estado de direito, tendo o Estado como legalista. Os autores refletem que o Estado passou a exercer a regulação no que se refere à intervenção estatal, manifestando-se tanto por poderes, quanto por ações, que têm objetivos econômicos e que resultam em efeitos econômicos que não podem ser evitados.

O Estado passou a usar mecanismos de intervenção para garantir que os direitos da coletividade fossem assegurados de forma correta pela iniciativa privada, evitando que a sociedade seja lesada, na medida em que a função de prestação de serviços públicos tenha sido delegada pelo Estado à esfera particular (SILVA; NELSON, 2015). A partir dessa forma de regulação, o Estado continuou dominando economicamente, porém, de forma indireta, pois se buscou a realização dos resultados através da utilização de instrumentos políticos que influenciariam os particulares a atingirem esses resultados.

Pereira (2011) já possuía essa compreensão quando sugeriu que o conceito de regulação, embora contestável, é o único a delimitar a intervenção do Estado junto a setores privados, impondo dessa forma normas de conduta que visem a obrigá-los a atingir o bem-estar da comunidade.

Para Marques Neto (2002), falar em regulação de serviços públicos é um desafio, pois envolve a relação entre duas esferas jurídicas que historicamente passam por expressivas transformações nas últimas décadas. De um lado, o conceito de regulação do Estado que se relaciona com as mudanças entre Estado e Sociedade. E, do outro lado, as mudanças no conceito de serviço público.

Nessa perspectiva do Estado Regulador, Silveira Neto e Mendonça (2011) trazem o conceito de triângulo regulatório, que para os autores simboliza o ambiente em que se desenvolve o processo de regulação, conforme demonstração da figura 1, a seguir:

Figura 1 - Triângulo regulatório



Fonte: Silveira Neto; Mendonça (2011).

A agência reguladora no centro do triângulo representa a mediação das relações entre as partes envolvidas. O consumidor por sua vez busca serviço de qualidade. As empresas buscando a remuneração dos serviços e a segurança dos contratos. E o Governo procura o equilíbrio econômico eficiente dos serviços que foram delegados (SILVEIRA NETO; MENDONÇA, 2011).

Para Gonze (2014), regulação é a integração dos processos políticos e econômicos na análise da intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, o Estado controla e se faz presente em toda parte que envolve a sociedade, atuando de forma ativa, tanto na economia quanto nas relações contratuais entre fornecedores e consumidores. A partir daí é que a regulação faz o seu papel, atuando para equilibrar essas relações, com o intuito de que os acordos firmados sejam cumpridos e se sustentem até o prazo determinado.

As primeiras agências reguladoras conforme conhecidas na atualidade tiveram início na Inglaterra a partir de 1834, e nos Estados Unidos a partir de 1887. Entretanto, foi em 1985 que foi desenhado o modelo que continua até os dias atuais. Um modelo regulatório independente, porém, com o controle externo adequado que possa garantir essa independência (GROTTI, 2006).

As Agências Reguladoras brasileiras são autarquias de regime especial, possuindo autonomia em relação ao poder público, exercem função de ordenação dos mercados por elas regulados, tendo competências normativas, fiscalizatórias e sancionadoras. O objetivo era criar um ambiente competitivo, proteger os investimentos realizados pela iniciativa privada e resguardar os interesses dos usuários.

Quadro 2 - Criação das Agências Reguladoras

Criação das Agências Reguladoras	
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Lei 9.427/1996
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Lei 9.472/1997
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	Lei 9.478/1997
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Lei 9.782/1999
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei 9.961/2000
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei 9.984/2000
Agência Nacional de Transportes Aquáticos (ANTAQ)	Lei 10.233/2001
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Lei 10.233/2001
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Lei 2.228-1/2001

Fonte: Bered (2009).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho foi resgatar a história e o conceito de serviço público, concessão e regulação no Brasil. A concessão está subordinada a padrões estabelecidos em contrato, sob pena de término do vínculo caso não seja cumprido. Assim sendo, o Estado obriga a concessionária a ter condutas necessárias para o bom desempenho da concessão.

A regulação tem sido usada em situações nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos como, por exemplo, transportes, energia, comunicações, água, saneamento básico, entre outros, que têm em comum algumas características que implicam na necessidade de alguma forma de intervenção pública.

O Estado regula o serviço público concedido, nesse sentido, a eficiência ou ineficiência da empresa privada denominada "concessionária" está alinhada a capacidade do Estado em administrar e fiscalizar o contrato de concessão.

REFERENCIAS

BEZERRA, Helga Maria S. As transformações da noção de serviço público na União Européia: o serviço de interesse geral do Tratado de Lisboa. Revista Direito, Estado e Sociedade, Rio de Janeiro/RJ, n.32, p. 104-133, jan./jun. 2008.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Direito Administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- FADUL, Élvia. M. C. Agências reguladoras multissetoriais: desafios organizacionais e dinâmicas de poder. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. Anais... Lisboa, 2002. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0044307.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- FADUL, Élvia M. C. Regulação de serviços públicos num contexto de reforma do estado e privatização no Brasil: impactos no setor de energia elétrica. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, ano 5, n. 10, p. 48-62, jul./dez. 2004.
- GONZE, Nilson C. Concessão em rodovias federais: uma análise da evolução dos modelos de regulação técnica. 2014. Dissertação (Mestrado)-UFRJ. Rio de Janeiro, 2014.
- GROTTI, Dinorá Adelaide M. As agências reguladoras. Revista eletrônica de Direito Administrativo e Econômico, Salvador/BA, n. 6, maio/jun. 2006.
- GUERRA, Sérgio; SAMPAIO, Patrícia. Regulação e serviços públicos. [S.l.]: FGV, 2015. Salvador, v. 12, n. 2, p. 199-212, jul./dez. 2011.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10. ed. São Paulo:
- MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 6 mar. 2017.
- MARQUES NETO, Floriano de A. A nova regulação dos serviços públicos. Revista Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v.228, p.13-29, abr./jun. 2002.
- MEDAUAR, Odete. Regulação e auto regulação. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 228, p.123-128, abr./jun. 2002.
- MEIRELLES, Hely L. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- PEREIRA, Paula S. As Concessões de Serviços Públicos e as Agências Reguladoras. In: FÓRUM BRASILEIRO SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS, 7, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2011.
- RENTROIA, Cláudia R.L. Diretrizes para um conceito de serviço público: necessidade brasileira ou enclausuramento de uma concepção? Revista de Direito Público, Londrina, v. 7, n. 1, p. 107-124, jan./abr. 2012.
- SILVA, Cristina A. da; NELSON, Rocco Antônio R. R. Uma análise do aspecto regulador do Estado brasileiro à luz do papel das agências reguladoras. RDA– Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 268, p. 153-185, jan./abr. 2015.
- SILVEIRA NETO, O. S.; MENDONÇA, F. A. S. O equilíbrio de Nash e seus reflexos na Teoria dos Mercados Regulados. 2011. Disponível em: <<http://ufrn.emnuvens.com.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4347>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- SOARES, Paulo F. Do Estado Liberal ao Estado Regulador: aspectos político-jurídicos. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 28 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.44127&seo=1>>. Acesso em: 20 abr. 2017.
- SOARES, Ludmylla O.; FERREIRA, Marta A. T. O estímulo à prática colaborativa: o impacto da web 2.0 na gestão do conhecimento organizacional. Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação, v.8, n.1, jan./jun. 2015.
- SOUTO, Marcos J. V. Agências Reguladoras. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n.216, p.125-162, abr./jun. 1999