

## **EIXO 2 – ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO**

### **D2.4 – Economia da Regulação e Defesa da Concorrência(16h)**

**Professor : Josef Barat**

**15 e 16, 22 e 23 de setembro de 2011**

# Perspectiva histórica



- Nos países industrializados a provisão dos serviços públicos passou – em maior ou menor grau – por três fases históricas distintas:
  - Fins do século XIX e início do XX: provedores dos serviços eram sociedades privadas
  - Anos 30 e 40 do século XX: provisão foi trazida, em grande parte, para a órbita pública (em âmbito nacional, estadual ou local)
  - Anos 80: muitos serviços de utilidade pública retomados pelo setor privado sob a égide das privatizações ou concessões de longo prazo

No Brasil também ocorreram estas duas importantes transições, porém com uma defasagem, a primeira nos anos 50 e a segunda nos 90

# Ciclo exportador (1880 - 1930)



- Primeiro ciclo continuado de crescimento do país (economia aberta e exportadora de produtos primários)
- Implantação e exploração das infraestruturas para atender às necessidades de exportação de produtos primários
- *Processo decisório*: predominância do setor privado e orientação pela lógica do mercado das exportações
- *Crítérios de retorno do capital investido*: estratégias definidas por interesses de investidores externos
- *Exploração dos serviços*: atuação de concessionárias privadas estrangeiras, controladas por Departamentos governamentais da Administração Direta.
- *Em resumo*: (i) interesse privado nos investimentos e operação, (ii) aporte de recursos privados externos, (iii) concessões, (iv) pouca intervenção do Estado, e (v) crescimento médio anual do PIB, de cerca de 4,5%

# Ciclo industrial (1930 - 1980)



- Ciclo prolongado de industrialização acelerada (economia fechada e indústria baseada na substituição de importações)
- Altera-se radicalmente a sistemática de implantação e exploração das infraestruturas para atender às necessidades da economia industrial, ao alargamento do mercado interno e à expansão das fronteiras agrícolas
- *Processo decisório*: predominância do setor público e orientado pela lógica político/desenvolvimentista.
- *Crítérios de retorno*: ganhos políticos, gradualmente temperados com avaliações técnicas exigidas por entidades de fomento, segundo estratégias baseadas nos interesses de desenvolvimento nacional
- *Exploração dos serviços*: empresas estatais que, no final do ciclo, superpõem as funções de concessionárias, poder concedente e Administração Direta
- Crescimento médio anual do PIB atingiu os 7%

# Ciclo de transição (1980 - 2005)



- Estagnação por 25 anos e transição para um novo ciclo de crescimento sustentado: taxa média anual (1980-2005) em torno de 2%
- Abertura econômica e inserção mundial torna a indústria e a agricultura baseadas tanto na ampliação do mercado interno, quanto na competitividade externa
- Implantação e exploração das infraestruturas passam gradualmente a atender as necessidades de um novo ciclo, principalmente focado nas inovações e aumentos de produtividade
- *Processo decisório*: compartilhado entre os setores público e privado e orientado simultaneamente pelas lógicas dos mercados interno e mundial
- *Critérios de retorno do capital investido*: (i) estratégias definidas por interesses da economia globalizada e mecanismos de “*Project Finance*”, e (ii) estratégias de interesse nacional

# Ciclo de transição (1980 - 2005)



- *Exploração dos serviços*: concessionárias públicas e privadas controladas por Agências Reguladoras
- *Surgimento de novos atores*: (i) entidades de defesa do consumidor e do meio-ambiente, (ii) organizações não governamentais (“Terceiro Setor”), e (iii) agências de promoção do desenvolvimento
- *Consciência limitada quanto aos problemas de*: (i) abastecimento interno, (ii) alargamento do mercado interno e (iii) competitividade das exportações, afetados pelos estrangulamentos físicos, operacionais e gerenciais das infraestruturas

Questão ainda sem resposta: qual o papel do Estado que dará suporte à um novo ciclo de desenvolvimento?

# Síntese da Transição



- Anos 80 e 90 foram marcados pela degradação continuada da base física das infraestruturas
- Fim dos fundos vinculados e redução dos financiamentos externos
- Crise fiscal e perda de funcionalidade do Estado
- Constituição de 1988
- Hiperinflação e busca por políticas de estabilização
- A partir do Plano Real: lançamento das bases de reforma institucional (responsabilidade fiscal, superávit fiscal, metas de inflação), acompanhada de programa de privatizações e concessões
- Graus variáveis de sucesso alcançados pelas mudanças nos diversos segmentos

# Gargalos na transição



- *Importância das infraestruturas:* são condicionadas pelo e condicionam o estágio de desenvolvimento (“lado físico da oferta”);
- *Situação precária das infraestruturas:* 25 anos sem crescimento deixaram o legado de gargalos físicos, operacionais e institucionais
- Declínio das capacidades de planejamento e gestão, desarticulação dos centros de excelência estatais e fragilidade da regulação;
- *Declínio dos aportes de recursos públicos:* fim de uma contínua expansão da oferta ocorrida no ciclo industrial;
- *Predomínio das políticas de curto prazo:* degradação do patrimônio construído no passado e expansões não concluídas;
- *Deficiências na oferta:* energia, transportes, telecomunicações e saneamento constituem obstáculos ao crescimento.

Redução da capacidade de investimento público, declínio das empresas estatais e a estabilidade monetária criaram o ambiente para a participação privada por meio de concessões



# Novo ciclo



- Há um novo ciclo de desenvolvimento já em gestação, que corresponde ao de uma economia industrial madura associado à uma agricultura de alta produtividade
- O novo ciclo dependerá simultaneamente na vigorosa ampliação do mercado interno e na crescente inserção mundial e competitividade
- As infraestruturas necessárias serão implantadas e exploradas segundo outro modelo:
  - Decisões compartilhadas entre os setores público e privado e orientadas pelas lógicas, tanto do mercado interno, quanto do mundial
  - Retornos do capital investido dependerão de estratégias dadas por interesses da economia globalizada e por mecanismos de remuneração dos projetos
  - Investimentos e exploração dos serviços por concessionárias privadas organizadas em consórcios e controladas por Agências Reguladoras

- ✓ Fortalecimento da atuação de novos atores: entidades de defesa do consumidor, do meio-ambiente e da transparência de governo
- ✓ Importância das Agências Reguladoras

# Crise do Estado (síntese)



- Mudanças na relação entre Estado e Sociedade
- Esgotamento do modelo de Estado produtor, centralizador e desenvolvimentista
- Máquina estatal tornou-se pesada, obsoleta, cara e não seletiva em termos de prioridades
- Degradação das capacidades de investir, planejar e formular políticas, acompanhada do acúmulo de ineficiências
- Crise generalizada das instituições públicas
- Não houve, ainda, uma reforma profunda do Estado – baseada numa visão estratégica de longo prazo

# Conseqüências da crise



- Deterioração acentuada das infraestruturas econômicas e sociais
- Reforma do Estado deverá visar a maior funcionalidade e ações mais seletivas
- Desestatização, concessões e agências reguladoras foi apenas uma parte da reforma do Estado
- Privatizações de atividades econômicas e concessões de serviços públicos reduziram focos de ineficácia do Estado
- Retomada futura do desenvolvimento exigirá a recuperação e expansão das infraestruturas

# Como repensar o Estado



- Apesar das privatizações e concessões, parte das infraestruturas continuará sob responsabilidade pública
- Em razão dos graves problemas sociais é exigida a presença do Estado como mediador de conflitos ou como promotor de estratégias e, mesmo, executor de atividades de caráter social
- Executivo, Legislativo e partidos políticos, não têm uma visão clara destes problemas
- Estado tem se tornado menos refém das políticas de curto prazo
- Mas não se têm ainda resposta para o papel do Estado num novo ciclo de desenvolvimento do País
- Não se trata mais do Estado centralizador e onipresente, nem do Estado ausente da vida econômica

# Interações com a globalização



- Sucessão de eventos como a crise fiscal, o colapso do sistema de garantias, dificuldade de créditos de longo prazo e o fim do financiamento inflacionário, tornaram crucial a questão de como financiar o investimento público
- Modelo de parcerias dos anos 70 e 80 (empresas multinacionais, grupos nacionais privados e estatais) foi superado em decorrência das gigantescas dívidas interna e externa (Estado e setor privado)
- Surgiu um novo parceiro: o credor dessas dívidas, ou o capital financeiro internacional
- Pela pressão do capital especulativo e pela vulnerabilidade e exposição do país às sucessivas crises internacionais, as privatizações se desvincularam da definição dos contornos de parcerias estratégicas e seu papel num novo ciclo de desenvolvimento nacional

Hoje o capital financeiro e fundos de investimentos de longo prazo tem maior interesse em entrar nos empreendimentos de infraestruturas, o que deverá acelerar as concessões e parcerias



# Estratégias de longo prazo

- Governos tem sido omissos quanto à definição das grandes questões estratégicas relacionadas com a inserção da economia numa nova rota de desenvolvimento sustentado.
- Recuperação das infraestruturas de transportes, energia, telecomunicações, irrigação e saneamento não é uma tarefa essencialmente estatal, podendo ser implementada por empresas privadas.
- O Estado não precisa ser o investidor ou o operador direto, mas tem que, pelo menos, saber qual a funcionalidade das infraestruturas diante de um novo ciclo de desenvolvimento, cabendo-lhe definir objetivos e padrões de qualidade.
- Toda a questão da competitividade da produção agrícola e industrial brasileira está hoje ligada, de forma decisiva, à disponibilidade dessas infraestruturas.

# A questão central



- Não se trata de discutir se o Estado é necessário ou desnecessário, se deve ser do tipo intervencionista ou estar totalmente ausente da economia
- A questão é mais profunda: trata-se de discutir quais as funções que lhe serão exigidas num novo ciclo de desenvolvimento e como se reestruturará para atingir objetivos estratégicos
- Não se está, apenas, diante de uma reforma administrativa, mas da necessidade de reestruturar em profundidade o Estado e as instituições públicas

- ✓ Não há dúvida que uma das grandes causas do quadro caótico da administração pública é o sistema político eleitoral.
- ✓ Suas implicações com a estrutura governamental fazem capturá-la para fins patrimonialistas.

# A questão da descentralização



- Descentralização de funções e responsabilidades entre:
  - Níveis de governo: efeitos da Constituição
  - Setor público e privado: privatizações e concessões
  - Governo e sociedade: emergência das ONGs e ação do Ministério Público
- Alcance e limites;
- A definição de estratégias, planejamento e formulação de políticas num contexto federativo;
- A compatibilização de interesses políticos e da sociedade nos âmbitos nacional, regional e local;
- Os novos padrões de planos e ações de responsabilidade compartilhada;





Copyright 2011 by Josef Barat - Direitos de reprodução reservados



[barat@terra.com.br](mailto:barat@terra.com.br)  
PLANAM-CONSULT: (11) 3898-3185