

A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA

Norma Lacerda Gonçalves*
Maria Lucila Bezerra**
Maria do Socorro Pedrosa de Araújo**
Tânia Bacelar de Araújo*
Césare Giuseppe Galvan***

Introdução

A descentralização político-administrativa e, com ela, a descentralização das políticas públicas brasileiras resultam de três movimentos: *o processo de redemocratização do país, a crise financeira do Estado e a crise do modelo de acumulação*, levando à necessidade de redefinir o papel do Estado, e *o movimento de globalização*.

No Brasil, observa-se que os movimentos de centralização e descentralização se alternam nos distintos períodos históricos, em função da conjuntura política e econômica vigente. Isto é visto desde os tempos do Império, passando pela Primeira República até os períodos mais recentes, sobretudo na fase que segue o período autoritário de 64, quando o debate em torno da descentralização adquire mais força, possivelmente em resposta ao caráter extremamente centralizador e autoritário que marcou essa fase da história brasileira.

Assim como mostra a experiência internacional, particularmente na América Latina, em que os movimentos descentralizantes coincidem,

* Professoras da Universidade Federal de Pernambuco.

** Pesquisadoras da Fundação Joaquim Nabuco.

*** Professor da Universidade Federal da Paraíba.

muitas vezes, com a busca por democracia, por maior participação política, no Brasil, o processo também é entendido como o caminho para se atingirem novos padrões de cidadania. No bojo das lutas internas pela redemocratização do país, os movimentos sociais emergentes passam a reivindicar um redirecionamento, para as instâncias locais, dos processos decisórios, sobretudo aqueles relacionados às políticas públicas. Nesse momento, o processo de redemocratização fortalece as demandas por políticas mais descentralizadas, com mais autonomia para as instâncias locais e com mais participação da sociedade, fundindo, assim, os dois processos.

Paralelamente a esse movimento de redemocratização e frente às novas exigências do processo de acumulação mundial, o modelo adotado no país nas últimas décadas passa a requerer mudanças que levam os governos militares que se sucederam a viabilizar a sua política econômica mediante uma reestruturação do sistema financeiro e tributário e do mercado de trabalho e a adoção de uma política institucional de exceção, direcionando os fundos de acumulação centralizados na União para uma política industrial que pretendia consolidar o importante parque produtivo instalado no país.

As possibilidades de atender às exigências postas tinham como um dos entraves o reduzido poder de compra das classes trabalhadoras, além de que o governo e as empresas se deparavam com a dificuldade de se autofinanciar e ter acesso a novos recursos financeiros externos. A fim de facilitar as transferências dos diferentes setores da economia, foi realizada a reforma bancária e a organização do mercado de capitais, implantando-se assim, em 1976, uma nova estrutura financeira no país. A reforma bancária incluiu a criação do Conselho Monetário – que deveria definir novas normas –, do Banco Central do Brasil – que deveria reorganizar o mercado financeiro – e do Banco Nacional de Habitação – que deveria funcionar como suporte financeiro às políticas de habitação.

Por sua vez, a reforma tributária do governo militar redefine os impostos de forma a ampliar, sobretudo, a receita do governo federal, reduzindo a capacidade financeira dos Estados e Municípios.

Da mesma forma como o padrão de acumulação adotado exigia redefinições no mercado financeiro, também eram colocadas

exigências de redefinições no mercado de trabalho, como, por exemplo, a implantação de uma nova política salarial que reduziria de maneira significativa o poder de compra dos assalariados brasileiros, ao mesmo tempo em que se assistia ao crescimento do Produto Interno Bruto. A intervenção direta do Estado no mercado de trabalho, contribuindo para acentuar uma distribuição de renda extremamente desigual, atendia à necessidade de adaptar a estrutura da demanda final à estrutura da oferta. A redução dos salários reais dos trabalhadores reduzia sensivelmente os custos de produção, aumentando o ritmo da acumulação, especialmente comandada pelos setores de bens de consumo duráveis. A ação do Estado mostrava-se essencial na implantação de um regime de acumulação que se pode qualificar de socialmente excludente.

Torna-se clara a exigência de uma nova estrutura político-institucional, implantada através de uma seqüência de atos institucionais no período 1964-68, num desrespeito aberto à Constituição de 1946. Em 1969, a nova Constituição consolidava a posição de dominação do Executivo sobre o Legislativo. Os partidos políticos foram interditados, as organizações populares foram desmobilizadas, algumas funções eletivas desapareceram e os sindicatos foram excluídos das negociações salariais. Esta estrutura político-institucional, junto à redefinição do mercado de capitais e do mercado de trabalho, criou as condições necessárias ao crescimento da economia, concretizado no chamado período do "Milagre Brasileiro". Este modelo, como um todo, apoiava-se num processo de endividamento externo que entra em crise nos primeiros anos da década de 80.

Ao lado destes condicionantes internos, desequilíbrios instaurados na economia mundial, a partir de 1974, reforçados pela crise do petróleo, refletiram-se perversamente nos países em desenvolvimento com dificuldades de balanço de pagamentos, uma vez que as economias centrais sincronizaram uma significativa queda do crescimento do produto real, reduzindo a demanda por matérias-primas e alimentos fornecidos pelo Terceiro Mundo, enfraquecendo os preços reais no mercado mundial. Desta forma, os países em desenvolvimento perdiam renda real e os países ricos conseguiam compensar as perdas de renda em favor dos países fornecedores de petróleo e membros da OPEP. O endividamento dos países em desenvolvimento aumenta com rapidez, eclodindo a crise de pagamento nos primeiros anos da década de 80, em função do

“choque” provocado pelo rápido e elevado aumento dos juros comandado pela política dos Estados Unidos.

Neste contexto, os bancos privados internacionais suspenderam os novos créditos com os quais os países devedores enfrentavam os encargos financeiros da dívida. A partir de então, a retomada dos financiamentos fica subordinada ao FMI, que impõe uma política econômica voltada para a obtenção de saldos comerciais que permitam a cobertura dos encargos da dívida.

A estratégia brasileira para a obtenção destes saldos foi o estímulo à queda da demanda interna que, além de provocar a redução dos investimentos e a conseqüente recessão com desemprego, levaria as empresas a procurar o mercado externo. Além do mais, a obtenção de saldos comerciais provocou uma elevação inflacionária ocasionada, especialmente, pela retirada de subsídios que favoreciam itens de consumo popular, aumento dos impostos e das taxas de juros e desvalorização cambial. Em suma, o ajuste econômico impunha a redução da demanda e, conseqüentemente, da renda real das famílias, contribuindo para um processo de crescente empobrecimento da população.

Os elevados custos sociais e econômicos da política de ajuste imposta pelo FMI, que impunha a redução da demanda, não se justificaram pelos resultados obtidos no setor externo, desde que o aumento das exportações foi alcançado não pelo programa de ajustamento, mas em decorrência do avanço na substituição de energéticos (Munhoz, 1986, p. 24).

Além do mais, tal política teve sérios desdobramentos em termos de reflexos dos encargos financeiros da dívida sobre as finanças do governo, já que os déficits públicos são derivados, em grande parte, dos custos financeiros da dívida. Os encargos passaram a ser cobertos com a emissão de novos papéis do governo, ocasionando uma crescente estatização da dívida externa, que teve como contrapasso a crescente internacionalização da dívida interna (Ibid; p. 169): *“Pela estatização da dívida externa, como política de balanço de pagamento, chegou-se à explosão da dívida interna, ferreamente determinada pela primeira. Vista contabilmente ou pela ótica conservadora, a inteligibilidade desses processos é apenas parcial. De fato, o que eles querem dizer é, em primeiro lugar, que a dívida*

externa é um processo de globalização financeira, verbi gratiae, da subordinação dos Estados nacionais da periferia capitalista. É um modo novo da acumulação do capital pelos países líderes e empresas líderes” (Oliveira.1995, p. 62). Neste ambiente, o setor público entra em crise, subordinando-se aos credores externos e internos.

O processo mais recente de internacionalização do capital, por sua vez, vivencia uma nova etapa, cujos efeitos repercutem diretamente não apenas no Brasil, mas no conjunto dos diversos países. Antes, a articulação econômica entre os países se dava através:

- de troca de mercadorias;
- do investimento produtivo direto, inclusive difusão da operação das multinacionais, característica do ciclo passado e objeto de estudos nos anos 70. No Brasil, tais investimentos muito marcaram o modelo tradicional, sobretudo a partir de Juscelino e durante os governos militares;
- da expansão dos movimentos especulativos do capital financeiro e colaboração interempresas, incluindo a centralização de capitais em nível internacional.

Todas as operações de cada “fase” ocorriam nas outras sem, portanto, firmar-se como procedimentos predominantes. Na fase recente, algo que “sempre” ocorreu intensifica-se: “o novo é que as empresas recorrem a combinações novas entre os investimentos internacionais, as trocas e a cooperação internacional interfirmas, para assegurar sua expansão internacional e racionalizar suas operações” (Chesnais, 1995, p.17). Com isso, os capitais individuais devem calibrar-se para operar simultaneamente em muitos lugares diferentes. Estar presente no mercado mundial significa também operar em cada mercado particular. Isto requer do capital uma capacidade de deslocamento que só pode ser alcançada através da liberalização e da desregulamentação combinadas com as novas tecnologias de comunicação. Este processo, no entanto, questiona os Estados-nacionais, uma vez que, para se operar na escala global, quanto menos regras houver, melhor.

No início de 1990, o Congresso aprovou projetos através dos quais são criados três grandes programas: o Programa de Desregulamentação, o Programa Nacional de Desestatização e o Programa de Reforma Administrativa.

O Programa de Desregulamentação promoveu a abertura em quase todos os setores da vida econômica brasileira. A desregulamentação comercial ocorreu com um aumento significativo das importações. A abertura financeira se processou mediante a desregulamentação das regras do sistema financeiro, promovendo a sua maior internacionalização. A desregulamentação produtiva, que não constitui uma novidade, uma vez que, desde Juscelino, o Brasil é penetrado pelas grandes empresas multinacionais, prossegue de maneira acentuada. A tecnológica avança ao se extinguirem as reservas de mercado, abolindo, assim, as restrições à importação de novas tecnologias e promovendo, conseqüentemente, uma relação muito mais intensa. O mercado de trabalho também muda com a tendência à desindexação dos salários, apontando para o fim da sua regulamentação. As suas regras devem ser flexíveis, para que negociações e acordos sejam mais livres, sem serem definidos por lei.

O Programa Nacional de Desestatização busca redefinir o papel do Estado enquanto agente produtor, transferindo a propriedade de empresas estatais para o setor privado, reduzindo, assim, a presença do Estado produtor na economia. Algumas privatizações importantes, no setor produtivo, começam a se concretizar: a da CELMA, a da USIMINAS, a da MAFERSA e a da COSINOR. O processo de desestatização, visto por esta ótica, traduz o reconhecimento de que o Estado brasileiro, em particular, não pode permanecer com a sua característica de Estado investidor – como predominou até a década de 80 – e, portanto, não se encontra em condições de atender às exigências necessárias para poder beneficiar-se de sua inserção no processo de globalização. Os países que não conseguirem reduzir os seus custos operacionais não se posicionarão bem no cenário da globalização e, para isso, é indispensável a existência de uma infra-estrutura eficiente, sobretudo no que se refere a transporte, telecomunicações e energia – setores em que se vem mantendo o monopólio estatal e que têm apresentado ineficiência face às novas demandas. A idéia que predomina é de que as empresas estatais trabalham com menos eficácia do que as privadas e, por isso, a construção e manutenção de obras ligadas à infra-estrutura devem ser transferidas às empresas privadas, cabendo ao Estado estabelecer e controlar as condições essenciais para o funcionamento ordenado das atividades.

No caso dos transportes, no Brasil, a tendência observada, num primeiro momento, é de que a gerência e a operação permaneçam no setor público, porém, nas instâncias subnacionais. Falta, no entanto, uma definição mais clara para as três instâncias de governo. A Constituição Federal de 1988 apenas estabelece os princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Viação (Art.21, Inciso XXI). A exploração de portos, aeroportos, rodovias e ferrovias é de competência da União, podendo esta transferir o direito de exploração a estados e iniciativa privada, através de concessão ou permissão, permanecendo a infra-estrutura como propriedade da União – a exemplo das rodovias, vias férreas e instalações portuárias e aeroportuárias.

O Programa de Reforma Administrativa, ainda em processo de redefinição, tem como objetivo, mais do que enxugar a máquina administrativa, conferir uma maior flexibilização na execução das políticas.

Todo este conjunto de desregulamentação e flexibilização aponta para a opção da integração competitiva do Brasil à economia mundial, onde a lógica que preside é a de inserir pedaços competitivos do país na economia global. Neste contexto, as externalidades exercem um papel fundamental, desde que associam a produtividade das empresas a fatores externos. Assim, os portos, os transportes, as telecomunicações devem funcionar, os trabalhadores devem deter elevado grau de qualificação, a universidade deve associar-se ao setor produtivo criando canais de articulação. A tônica tem sido, portanto, a competitividade, mobilizando empresários e governos, embora nem sempre se consigam compatibilizar os objetivos dessa integração com os objetivos nacionais.

É importante salientar que os grandes ganhadores do processo de globalização, os países asiáticos, e em particular o Japão, responderam ao desafio de sua inserção com uma imensa capacidade de coordenação estratégica capaz de mobilizar interesses privados em torno de um projeto nacional, contando com a solidariedade entre capitais privados e trabalhadores. Enquanto isso, os países líderes do movimento neoliberal (Estados Unidos e Inglaterra) não lograram os mesmos resultados, perdendo, durante a década de 80, posições decisivas nos planos comerciais e tecnológicos (Fiori, p. 206).

Voltando ao caso brasileiro, torna-se funcional para a integração competitiva o processo de descentralização em que o governo central, face à crise fiscal e financeira, se desresponsabiliza de determinadas políticas públicas, gerando novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil, transferindo-as da instância nacional para as subnacionais, como do setor público para o privado, criando condições para atuações atomizadas do capital no território nacional.

Os processos de descentralização e desestatização ou privatização passam então a ocupar espaço privilegiado nos instrumentos norteadores de políticas públicas, algumas das quais – a exemplo das políticas sociais de saúde, educação e saneamento – já revelam avanços neste sentido.¹ No caso da política voltada para as obras de infra-estrutura econômica, muito embora também se enfatize a incapacidade do Estado de continuar incorporando-as ao rol de suas atribuições e se aponte para a necessidade de incluí-las nos processos de descentralização e de desestatização ou privatização, verifica-se que, até agora, permanecem aquém do que fora planejado.

O Recente Processo de Descentralização

No Brasil, o recente processo de *descentralização político-administrativa* mostra sinais de institucionalização na Constituição Federal de 1988, ao longo da qual se identificam princípios descentralizantes – razão por que a nova Carta Magna é considerada um marco neste processo. Não se observa, no entanto, ao longo do texto constitucional, uma diretriz uniforme no tratamento da questão; são preceitos heterogêneos, resultantes, segundo Sato,² da atuação, durante a Constituinte, de diferentes grupos de pressão e de interesse. Além do mais, muitos desses preceitos constitucionais ainda permanecem pendentes de regulamentação, não existindo os requisitos formais para a sua aplicabilidade, o que leva a interpretações diferenciadas, iniciativas autônomas e ausência de uma coordenação central das políticas.

¹ IPEA/FUNDAJ - Balanço e Perspectivas da Descentralização no Estado de Pernambuco - 1986-1994. Relatório de Pesquisa, Recife, novembro de 1996.

² Ver Sato, A. K. - "Descentralização: um tema complexo" - Texto para Discussão, nº 314, out. 93, IPEA.

Este processo de descentralização coincide com um momento de importantes transformações políticas, econômicas e sociais, num contexto em que o Estado já se apresentava sem condições financeiras de dar respostas às demandas sociais, resultantes dos déficits acumulados, da emergência de novos atores sociais e do agravamento da crise fiscal. No mesmo sentido, a redemocratização do país vem ao encontro das novas exigências descentralizantes, em que o local emerge como o lugar privilegiado para o exercício da cidadania. Consideradas as desigualdades existentes no país, agravadas pelos sacrifícios impostos a amplas camadas da população, o novo cenário de descentralização apresenta-se ideal enquanto espaço de participação popular, daí porque o processo de descentralização pode contribuir para a democratização do país, promovendo avanços no campo da justiça e da equidade, na universalização da prestação de serviços públicos, na democratização das informações sobre direitos e deveres de cidadania, no incremento da participação dos cidadãos nas decisões e ações governamentais que afetam a vida da coletividade e no fortalecimento do controle social – entendido como controle da sociedade civil sobre as políticas públicas.

O processo descentralizador nas políticas públicas vem acompanhando o processo contrário que está ocorrendo em nível mundial: a centralização progressiva de capitais. Por ela, um número relativamente reduzido de grandes empresas ou conglomerados³ passa a desenvolver as suas atividades em ambientes cada vez mais diversificados e, naturalmente, articulados entre si. Trata-se de um processo de localização de grandes capitais, no momento atual em fase de aceleração. Nele a centralização (passagem de muitos capitais menores em um número menor de capitais maiores) serve para levar as empresas a atuarem cada vez mais localmente.

Uma hipótese que pode ocorrer a este propósito é a seguinte: os dois movimentos contrários completam-se e apoiam-se reciprocamente, ao passo que a estrutura das firmas capitalistas – ao se ampliar – adquire e articula entre si instrumentos para lidar

³ Adota-se aqui a expressão "conglomerado" no sentido mais genérico para indicar todas as diferentes articulações entre distintas empresas constituindo um conjunto, desde as "jointventure" até os vários tipos de fusões, trustes, cartéis ou participações pelas quais vários capitais se articulam reciprocamente.

com o local em situações específicas muito diferenciadas, o aparato estatal vem sendo descentralizado. Assim, a empresa encontra diretamente ao nível local a instância pertinente para tratar de seus negócios: um meio mais eficiente para adaptar atividades multinacionais aos vários níveis locais. Note-se que, no caso das políticas públicas, se trata de articulações necessárias para qualquer desenvolvimento das operações do capital.

Apesar dos muitos estudos já elaborados sobre a temática da descentralização, muitas questões ainda permanecem confusas, na literatura sobre o assunto, sem definição clara, sobretudo devido às diversas óticas a partir das quais a questão é abordada: se como problema, como meio ou como fim. Quando a questão é vista como problema, a discussão se centra nas conseqüências decorrentes da ausência de coordenação ao nível nacional, que impulsiona um processo disseminado e atomizado espacialmente. Quando ela é vista como meio, a ênfase é dada à eficácia das políticas públicas e a descentralização, neste caso, seria meio para atingi-la. Finalmente, quando entendida como fim, o que está em jogo é a participação popular, e o que mais importa é o controle social das políticas públicas.

A descentralização no Brasil vem ocorrendo de forma desordenada, sem que os instrumentos de regulação antes existentes – nas mãos do poder central – encontrem substitutos. A literatura disponível aponta justamente para isso como sendo o principal problema enfrentado pela descentralização brasileira. Há consenso quanto à indefinição de responsabilidades e atribuições entre as esferas de poder e quanto à falta de uma coordenação centralizada. O primeiro consenso encontra formas de expressão diferentes, de acordo com os interesses envolvidos. Na ótica do poder central predomina a visão de que a transferência de recursos para as esferas subnacionais não se fez acompanhar das responsabilidades inerentes às ações, permanecendo a União sobrecarregada de encargos. Na ótica dos estados e municípios, a visão preponderante é de que as transferências dos recursos financeiros não corresponderam ao volume de responsabilidades que lhes foi repassado.

Alguns trabalhos analisados procuram mostrar o que vem acontecendo no processo de descentralização de determinadas políticas públicas, particularmente as sociais: educação, saúde, saneamento e habitação. No que concerne às políticas de infra-estrutura, estas não têm sido objeto de análise e de investigação mais aprofundadas.

A Descentralização da Política de Infra-Estruturas Econômicas

A intenção de atingir o objetivo de *aprofundar o conhecimento do processo recente de descentralização das políticas de infra-estrutura econômica* esbarrou na dificuldade de encontrar elementos que permitissem estabelecer o confronto de dados que revelassem a realidade em momentos distintos, atendendo, assim, ao conceito de descentralização enquanto processo de transferência de responsabilidades entre instâncias e setores.

A análise comparativa que permitiria alcançar o objetivo pretendido foi inviabilizada pela ausência de registros, relativos a períodos anteriores, sobre os projetos selecionados. Os elementos disponíveis referem-se ao biênio 1997-98, que não permitem, por si só, inferir se está ou não em curso, no país, um processo de descentralização de políticas de infra-estrutura. Portanto, a contribuição deste texto se dá na direção da formulação de hipóteses que poderão ser testadas em trabalhos futuros.

Levando-se em conta essas limitações, observa-se, na análise do processo de descentralização, que, no caso da política de infra-estrutura, além da redução da presença da instância nacional em favor das instâncias subnacionais ser ainda muito incipiente, a ênfase se dá mais na direção do público para o privado. Isto é explicado, de um lado, pelas transformações que vêm ocorrendo no cenário internacional, inspiradas pelas idéias neoliberais, e, de outro lado, mais particularmente pela crise por que passa o Estado brasileiro. Durante duas décadas – 1960/70 – o país contou com recursos relativamente abundantes para investimentos em infra-estrutura. Passada essa fase, já fortemente endividado, o país começa a enfrentar dificuldades para adquirir novos financiamentos que lhe permitissem realizar mais investimentos e, até mesmo, dispor de recursos próprios para a manutenção do que fora implantado.

O Estado nacional está em crise e, com ele, as unidades federadas. Transferir responsabilidades financeiras fica difícil, tomando-se mais viável a transferência para a instância privada. A crise se agudiza ao ponto de o Estado ficar impossibilitado de executar satisfatoriamente até mesmo as suas políticas sociais. Daí, o discurso da descentralização vir sempre acompanhado do argumento de que o Estado necessita recuperar a sua “capacidade de executar políticas sociais

eficientes, em bases descentralizadas e não-clientelistas”, conforme consta do documento *Brasil em Ação*. Este Programa, onde o governo federal define 42 projetos prioritários de investimentos, desagrega tais projetos em dois grandes blocos: os de infra-estrutura econômica (26) e os da área social (16). O total dos investimentos atinge a cifra de 54,4 bilhões de reais, divididos entre os dois blocos de projetos mencionados, sendo que a participação do governo federal representa dois terços, com uma modesta participação dos recursos fiscais.

Para efeito dos objetivos deste artigo, o que interessa são os projetos de infra-estrutura econômica, particularmente aqueles onde se verifica a participação dos recursos fiscais da União, das instâncias subnacionais e/ou privados. Assim, foram desconsiderados os projetos das estatais, a exemplo do projeto de produção de gás natural em Urucu (Maranhão), da linha de transmissão de Tucuruí (Pará) e da conclusão de Xingó. Assim sendo, dos 22 projetos foram selecionados 16, caracterizados pela sua grande capacidade de definir articulações econômicas inter-regionais e internacionais e, portanto, capazes de influenciar a organização territorial do Brasil em termos de globalização, com exceção do Prodetur, com nítida característica de infra-estrutura de impacto regional.

O documento citado explicita a intenção do Estado de direcionar a descentralização para o setor privado, quando afirma que a realização dos Investimentos Básicos para o Desenvolvimento “implica explorar ao máximo a parceria do setor público com o setor privado e a capacidade e o interesse do setor privado de investir na área de infra-estrutura aproveitando a ampliação dos processos de privatização e concessão dos serviços públicos”.⁴ Há o entendimento de que o porte e a complexidade dos projetos demandam uma postura gerencial mais objetiva, orientada para resultados e com capacidade de motivar e mobilizar todos os agentes econômicos e sociais executores e beneficiários desses investimentos. Reconhece ainda que a execução dos projetos ocorrerá num contexto de escassez de recursos, de interdependência de investimentos públicos e privados, de conjugação de ações federais, estaduais e municipais, de articulação com projetos de outros países e de demandas sociais e econômicas prementes (*Brasil em Ação*).

⁴ Governo Federal, documento *Brasil em Ação*, 1996.

O Plano Plurianual 1996-1999 do governo federal propõe uma profunda revisão do sistema viário nacional, com a integração de rodovias, ferrovias e hidrovias em eixos de desenvolvimento. O transporte intermodal permite, segundo o documento, a redução do custo do frete e a diminuição dos elevados dispêndios de manutenção das rodovias. De acordo com o Plano, as principais hidrovias terão o seu curso regularizado, o investimento em portos e embarcações entregues à iniciativa privada, e o sistema ferroviário – quase um monopólio da União – será paulatinamente arrendado à iniciativa privada. Sem dúvida, *“o Brasil, por uma necessidade de competição internacional e até de bom senso, tem de aproveitar as vantagens de outros tipos de transporte, deixando de se fixar somente em rodovias. Essa visão estreita, que muitas vezes atende a interesses bem conhecidos, faz com que, hoje, de cada 100 toneladas transportadas no Brasil, 70 viajem de caminhão e apenas 28 por ferrovia e a insignificância de 2 toneladas por hidrovia. E isso ocorre ainda que tenhamos 80.000 quilômetros de costa marítima e uma possibilidade imensa de navegação pelos rios* (Manteli, W. Navegar é preciso. Revista Exame, maio, 1995).

O governo brasileiro tenta reverter este quadro desalentador dos transportes no país, apresentando como alternativa a participação do setor privado nos investimentos portuários, ferroviários, hidroviários e rodoviários. Assim, busca criar condições para maiores investimentos e para o aumento da competitividade dos bens e serviços produzidos internamente. A análise do Plano Brasil Ação, que elege os projetos prioritários do atual governo, permite tecer algumas considerações sobre este processo de descentralização das políticas de infra-estrutura econômica, em particular aquelas relacionadas ao sistema de transportes.

Os dados da *tabela 1*, relativa aos dezesseis Projetos Especiais de Infra-estrutura por Fonte de Financiamento, assinalam que, para o período 1997-98, a participação dos recursos federais ainda permanece elevada (21.5% do total) quando comparada à participação das instâncias subnacionais que alcança o patamar de 5.6%, contrariando a intenção preconizada de descentralização financeira. Tal participação financeira é pouco significativa, estando presente em apenas sete projetos, o que reforça mais uma vez a idéia de que a descentralização financeira dos recursos públicos destinados à infra-estrutura está ocorrendo, mas ainda de forma

bastante incipiente. Em síntese, no Programa Brasil em Ação, a participação dos recursos fiscais da União (21,5%) é inferior ao aporte de recursos privados (42%) e externos (24%), mas continua reduzido o aporte dos Estados e Municípios (5,6%), significando um quarto do percentual dos recursos federais.

Dos projetos examinados, em apenas três os recursos das instâncias subnacionais se sobrepõem aos fiscais – recursos federais – , tendo os mesmos em comum um percentual elevado de recursos externos, o que, certamente, os viabiliza.

Convém ressaltar que projetos desse tipo seriam anteriormente de responsabilidade exclusiva da instância federal. Evidentemente, que a opção de analisar os projetos constantes no Brasil em Ação tem um claro viés que se traduz pela presença do governo federal. Assim sendo, é significativo que em projetos prioritários do governo federal se constate a participação dos estados e dos municípios. O exemplo dos Projetos Pavimentação da BR 174, Porto de Suape, Porto de Pecém e PRODETUR constitui um bom sinal de projetos considerados prioritários para o país, onde se registra a relativa elevada participação financeira das instâncias subnacionais.

Embora os recursos privados signifiquem 41,9% do total e se façam presentes em somente seis projetos, eles quase se equiparam à soma dos externos com os fiscais (45,7%), confirmando o que já foi dito anteriormente a respeito de que a descentralização, no caso da política de infra-estrutura, vem acontecendo, sobretudo, no sentido do público para o privado.

Contrariando a tendência observada em muitos países que já adotam a modalidade privatizada de financiamentos de obras e serviços de rodovias, no caso brasileiro, os dados constantes do referido quadro mostram que a participação do setor privado ainda é muito tênue, aparecendo apenas com uma participação de 13,7% dos investimentos previstos para melhorias na Rodovia Mercosul. Muito embora o discurso em torno da descentralização e privatização da infra-estrutura venha sendo muito enfatizado nos últimos anos, observa-se que a participação do setor público ainda prevalece. O Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que insiste na necessidade de evoluir nesse processo, não cria os instrumentos que o viabilizem, como, por exemplo, a regulamentação da forma de gestão e da fixação de tarifas de pedágios.

No que se refere à distribuição espacial dos investimentos federais, é evidente a grande concentração nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Dos R\$ 1 633.4 milhões, 65.54% serão aplicados nas regiões mais dinâmicas do país. A região Nordeste é contemplada com quatro projetos (Hidrovia do São Francisco, Novo Modelo de Irrigação, PRODETUR e Porto de Pecém).

Sob a ótica do desenho da futura organização do território brasileiro se sobressaem algumas características importantes:

- a opção prioritária pela integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo, em especial ao Mercosul e ao restante da América do Sul, consistente com a opção brasileira de promover a *integração competitiva*;
- a opção prioritária de dotar de acessibilidade os “focos dinâmicos” do Brasil (agrícolas, agroindustriais ou industriais), deixando em segundo plano as áreas menos dinâmicas, ou os tradicionais investimentos autônomos, onde o Estado patrocina infra-estruturas que potencializam o dinamismo econômico futuro. Na opção atual, o Estado segue o mercado, enquanto que os investimentos “autônomos” se antecipa a ele. Na opção do Programa Brasil em Ação, o governo prioriza ampliar a competitividade de espaços já com certo grau de competitividade;
- a concentração de investimentos no Sul/Sudeste, na fronteira Noroeste e em pontos dinâmicos do Nordeste e Norte, contemplando os espaços que vêm concentrando maior dinamismo nos anos recentes.⁵

A este respeito, a *tabela 2* apresenta dados sobre os recursos financeiros direcionados à infra-estrutura econômica, constantes do Orçamento Geral da União. A distribuição geográfica desses investimentos mostra uma forte concentração nas Regiões Sul e Sudeste, onde serão investidos, respectivamente, 39.64% e 26.68% do total de recursos a serem aplicados em Construção e Pavimentação de Rodovias, significando que a participação dessas duas regiões envolve recursos equivalentes a 66.22% do total. É Evidente que este elevado nível de investimento se deve também à Duplicação da Rodovia Fernão Dias e à Rodovia Mercosul.

⁵ Ver a respeito Araújo, T. B. de, Dinâmica regional brasileira e integração competitiva. In *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR*. Recife, 1997.

Além do mais, percebe-se a forte presença do governo federal nos investimentos relativos a Ferrovias (99.5%), Portos e Terminais Marítimos (45.61%), e Controle e Segurança do Tráfego Aéreo.

Não constam da agenda do governo federal projetos cujos cálculos não assegurem viabilidade econômica e financeira. É o caso da proposta do Eixo de Desenvolvimento do Nordeste, que contemplava, além do Projeto Hidrovia do São Francisco, o Projeto da Ferrovia Transnordestina. Este último compreendia a complementação do trecho ferroviário que liga as cidades de Juazeiro e Petrolina às cidades de Salgueiro, Missão Velha e Piquete Carneiro- Crateús. A ligação entre estas e o Porto de Suape se daria através de ferrovia já existente, que necessita apenas de conservação. No entanto, o volume de carga proveniente dos projetos de fruticultura e agroindústria, em Petrolina e Juazeiro, destinada à exportação, das frentes de expansão de soja na fronteira oeste do Nordeste, e da exploração do gesso em Araripina, não é suficiente para justificar os altos investimentos na construção de uma ferrovia.

O conjunto dos projetos especiais do governo se insere na lógica da competitividade, mobilizando empresários e governos que, através de investimentos em infra-estrutura econômica, propiciam condições de atratividade ao setor privado. Neste contexto, não importa o território da Nação, mas fatias desse território propícias ao processo de globalização. E assim, diante de um Estado desregulado, regiões são favorecidas, implicando uma maior tendência à concentração de investimentos naquelas regiões que apresentam melhores condições em termos de competitividade. Se, no período 1960-1990, se assistia a um processo de desconcentração de capitais, sobretudo da Região Sudeste para as demais Regiões, a partir de 1990 presencia-se um processo inverso. E para tanto os investimentos em infra-estrutura econômica têm exercido um papel essencial.

A guisa de conclusão

Nos anos recentes, o ambiente econômico brasileiro vem sofrendo mudanças na direção de uma integração competitiva. Neste sentido, o processo de descentralização das políticas de infra-estrutura econômica – embora pouco significativo entre as instâncias governamentais (da União para os Estados e Municípios), mas

considerável em termos do setor público para o privado – tem levado nos últimos anos a um processo de concentração espacial de investimentos nas áreas já dinâmicas e competitivas do país. Isto se explica pela existência de requisitos locacionais da acumulação flexível, tais como: oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade de centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infra-estrutura econômica e proximidade dos mercados consumidores de alta renda.

Na verdade, o que vem ocorrendo no Brasil, com a globalização, é o reforço das estratégias de especialização regional. A organização do espaço nacional tem sido remodelada com a ativa participação do setor privado, que vem orientando os seus investimentos para os espaços de maior dinamismo econômico. Esta nova organização contraria o padrão dominante nas últimas décadas, em que a prioridade era dada à montagem de uma base econômica que operava essencialmente no espaço nacional, desconcentrando lentamente atividades em espaços periféricos do país. O Estado Nacional, neste caso, jogava um papel ativo, tanto por suas políticas explicitamente regionais, como por suas políticas ditas de corte setorial-nacional, como pela ação de suas Estatais.

Bibliografia

ARAÚJO, T. B. Planejamento regional e relações inter-governamentais. In: AFFONSO, R. de B. A., SILVA, P. L. B. (orgs.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

——— Dinâmica regional brasileira e integração competitiva. In: *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR*. Recife, 1997.

BADIE, B. *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité social du respect*. Paris: Fayard, 1995.

GOVERNO FEDERAL DO BRASIL. *Brasil em Ação*. 1996.

——— *Plano Plurianual 1996-1999*.

——— *Orçamento Geral da União*. Ministério do Planejamento e Orçamento, janeiro de 1997.

GUIMARÃES NETO, L., Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R. de B. A. & SILVA, P. L. B. (orgs.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1830-1970*. São Paulo: Ed. Global/Ed. UNICAMP, 1985.

CAMPOLINA, C. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Brasília: IPEA, 1994.

CORIAT, B. *Penser à l'envers*. Paris: Christian Bourgeois Editeurs, 1991.

CHESNAIS, F. *La mondialisation du capital*. Paris: Syros, 1995.

FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido*. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

_____ O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. de B. A. & SILVA, P. L. B. (orgs.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

HADDAD, P. *Para onde vão os investimentos*. In *Gazeta Mercantil*, 16-18 de fevereiro, São Paulo, 1996.

IPEA/FUNDAJ – Balanço e Perspectivas da Descentralização no Estado de Pernambuco – 1986-994. Relatório de Pesquisa, Recife, novembro de 1996.

LACOSTE, Y. Les territoires de la nation. *Hérodote, Revue de géographie e de géopolitique*, Paris: Editions de la Découverte, nº 62, 1991.

MANTELI, W. *Navegar é preciso*. *Revista Exame*, maio, 1995.

MUNHOZ, D. G., Reflexos desestabilizadores dos programas de ajuste externo. In: OLIVEIRA, F. Quem tem medo da governabilidade. In: *Novos Estudos nº 41*, março, 1995.

_____ A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. de B. A. , SILVA, P. L. B. (orgs.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

OLIVEIRA, F. Quem tem medo da governabilidade. In: *Novos Estudos CEBRAP* 41, março, 1995.

PACHECO, C. A. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. In: *Revista Economia e Sociedade*. Campinas, UNICAMP, 1996.

PERRET, B. & ROUSTANG, G. *L'économie contre la société. Affronter la cause de l'intégration sociale et culturelle*. Paris: Éditions du Seuil, 1993.

SALAI, R. & STORPER, M. *Le monde de la production*. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993.

SANTOS FILHO, E., Colocar o país nos trilhos. *Folha de São Paulo*: 17/11/1994.

SATO, A. K. – “Descentralização: um tema complexo”- Texto para Discussão, nº 314, out. 93, IPEA.

TOURAINÉ, A. Face à l'exclusion. In: *Citoyenneté et urbanité*. Paris: Éditions Esprit, 1991.

VAINER, C. Regionalismos: anacronismo ou pós-modernidade? In: GONÇALVES, M. F. *Novo Brasil Urbano. Impasses/Dilemas/Perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

_____ Regionalismos contemporâneos. *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

