



N° 3, março 2016

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento

Os “Gargalos” do Desenvolvimento no Brasil: o papel das instituições políticas, das elites estratégicas e das coalizões de governo na promoção da infraestrutura (2012-2014)¹

PONTO DE VISTA, Nº 3, março 2016
ISSN 1983-733X.

Carlos Eduardo Santos Pinho²

“Nós estamos iniciando hoje nessa solenidade uma etapa da qual o Brasil vai sair mais rico e mais forte, mais moderno e mais competitivo. (...) O Brasil terá, finalmente, uma infraestrutura compatível com o seu tamanho (...) Meu governo reconhece as parcerias com o setor privado como essenciais à continuidade e aceleração do crescimento. Essas parcerias nos permitirão oferecer bens e serviços públicos mais adequados e eficientes à população (Dilma Rousseff, 15/08/2012)”

I. Introdução

Apesar de ser uma das democracias mais desiguais do mundo, o Brasil vem reduzindo significativamente as condições de pobreza e miséria a que estavam submetidos vastos contingentes populacionais, distribuindo de forma mais equitativa a renda e aumentando a formalização no mercado de trabalho. Não obstante os avanços sociais, que ainda precisam

¹ Versões anteriores deste artigo foram apresentadas no “VI Seminário Nacional de Sociologia & Política: Releituras Contemporâneas: o Brasil na Perspectiva das Ciências Sociais” (20 a 22/05/2015, UFPR, Curitiba) e no “IV Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política” (04 a 06/08/2016, UFF, Niterói)

² Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Entre 2015 e 2016 foi pesquisador da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/DAPP) e professor assistente/substituto do DCP/IFCS/UFRJ, em 2012. É pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) e do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC), coordenados pelo Prof. Dr. Renato Raul Boschi. Email: cpinho19@gmail.com

ser consolidados, o País necessita suprimir “gargalos” antigos³ que entravam o aumento da produtividade, o crescimento sustentável e vigoroso e uma inserção mais competitiva na órbita global. Tanto na imprensa privada e nos jornais de grande circulação nacional quanto no debate acadêmico qualificado, este é um ponto de similitude que aglutina intelectuais e economistas das mais variadas tendências e correntes ideológicas: liberais, conservadores e aqueles mais afinados a uma visão (neo) desenvolvimentista, perspectiva a qual se filia este trabalho.

O tema da *infraestrutura* vem sendo objeto de amplo debate na agenda pública nacional. Nos últimos anos, dadas às limitações do Estado, no sentido de levar a cabo um modelo de desenvolvimento ancorado exclusivamente no *mercado interno de consumo de massas*, como houve no governo Lula da Silva, a iniciativa privada vem sendo apresentada como a única alternativa para alavancar os investimentos estratégicos em infraestrutura – rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e energia - a fim de minimizar o “custo Brasil”. Primeiramente, o ambiente interno tem sido complexo e adverso em razão do aumento do endividamento das famílias⁴, da perda de competitividade e dinamismo da indústria seguida da aceleração do desemprego industrial, da queda das exportações, da ameaça inflacionária (ainda que muito distante da gravíssima situação vigente durante os anos 1980 e 1990). Além disso, cabe destacar a menor rigidez fiscal do governo Dilma Rousseff (quando comparado a Lula da Silva), o aumento da taxa de juros para debelar a inflação, o crescimento econômico irrisório nos últimos anos, a baixa confiança do empresariado e a emergência de manifestações populares (e legítimas) em todo o país pela melhoria da *qualidade* dos serviços públicos (saúde, educação, transporte, habitação e segurança), cuja oferta é ainda bastante precária ao longo do território nacional. Em segundo lugar, o cenário internacional é bastante desfavorável em virtude (1) da desaceleração da economia chinesa; (2) da lenta recuperação da economia dos EUA; (3) da crise na Europa bem como da persistência das políticas de austeridade; e (4) do enfraquecimento do *boom* de *commodities*, que durou mais de dez anos

³ Em 1942, a *Missão Cooke* foi enviada ao Brasil pelo governo americano, que queria contar com o apoio brasileiro para o esforço no âmbito da II Guerra Mundial, resultando na confecção de um relatório (feito em parceria com técnicos brasileiros), que ressaltava a necessidade de melhoria da infraestrutura econômica do país, de suas indústrias de base e, em geral, da industrialização (SIMONSEN e GUDIN, 2010). Passados 72 anos do envio da referida Missão, o emblemático é que a agenda que está no cerne do debate público nacional contemporâneo é a irrevogável tarefa de suprimir os “gargalos” de infraestrutura, que inviabilizam o desenvolvimento sustentado do Brasil.

⁴ O governo persistiu em usar instrumentos cuja eficácia tinha se esgotado, a exemplo do incentivo ao consumo. Como o endividamento das famílias era elevado, não houve crescimento da demanda e a desoneração de impostos para estimular a indústria comprometeu a receita fiscal, na ótica conservadora do mercado, focado no superávit das contas públicas (LACERDA, 2013).

na América Latina, reforçou o crescimento da região e contribuiu para a retirada de milhões de pessoas da pobreza (VALOR ECONÔMICO, 2013a).

Desde a gênese do século XXI, por ocasião da vitória eleitoral da diversificada coalizão desenvolvimentista encabeçada por Lula da Silva, está em gestação um *Novo Estado Desenvolvimentista* que, por sua vez, está assentado na instituição de uma *variedade de capitalismo* sob coordenação estatal, tem galvanizado a dimensão da inclusão social (GAITÁN e BOSCHI, 2014; BOSCHI e GAITÁN, 2012, 2008; BOSCHI, 2011, 2013; DINIZ e BOSCHI, 2013; DINIZ, 2013, 2007, 2000, 1992; HALL e SOSKICE, 2001; CEPÊDA, 2012) e no qual as elites políticas e econômicas desempenham um papel crucial. Neste contexto, a sinergia Estado/Mercado deve se constituir enquanto uma das premissas conducentes ao crescimento econômico, à consecução de uma estratégia nacional de desenvolvimento e ao ganho de competitividade no cenário global. O debate em torno da infraestrutura e da urgência em suprimir os “gargalos” que obstaculizam o desenvolvimento tem fomentado o envolvimento das elites e atores estratégicos como o Poder Executivo e seu aparato burocrático, o Poder Legislativo, o empresariado industrial, os trabalhadores e os setores da sociedade civil como economistas e intelectuais, que compõem as *comunidades epistêmicas* (HAAS, 1997). É cada vez mais premente a necessidade não somente de crescer, mas de modificar as condições estruturais para o desenvolvimento sustentável e assegurar uma inclusão assertiva na ordem internacional.

As questões que permeiam esta pesquisa são as seguintes: (1) Tendo em vista que os investimentos em infraestrutura foram irrisórios tanto nos anos 1980 quanto durante o período das reformas orientadas para o mercado nos anos 1990, em virtude da erosão da capacidade de planejamento do Estado, pode-se dizer que, neste século XXI, existe uma agenda pós-neoliberal orientada para o desenvolvimento da *infraestrutura* no Brasil? (2) Como possibilitar a transição de uma *coalizão distributiva* para uma *coalizão de investimento* sem, todavia, negligenciar a necessidade de aprimorar as políticas de retração da pobreza e da desigualdade levadas a efeito nos últimos anos? (3) Como eliminar os gargalos da infraestrutura na direção de um desempenho/crescimento econômico exitoso e de uma inserção competitiva nos mercados globais? (4) A partir da análise da atuação dos atores estratégicos e da (provável) convergência Estado/Mercado, o que vem sendo feito nesta direção e quais os principais obstáculos? (5) Estão sendo criadas as condições para a concretização de uma *coalizão sociopolítica desenvolvimentista*, em contraposição à supremacia da coalizão financeiro/rentista, que aspira maximizar lucros em curto prazo? De

forma introdutória, esta pesquisa pretende mostrar (e problematizar) como essa transição vem se consubstanciando, à luz da revitalização do papel do Estado na promoção de um novo modelo de desenvolvimento, que pressupõe uma sinergia Estado/Mercado, a inviabilidade de um Mercado forte sem um Estado suficientemente forte e regulador, bem como a adoção de políticas macroeconômicas adequadas (BRESSER-PEREIRA, 2005, 2007, 2009; DELFIM NETTO, 2014; SICSÚ, DE PAULA e MICHEL, 2005; SICSÚ, 2008).

A hipótese que norteia este estudo é que o desenvolvimento constitui um processo indubitavelmente *endógeno*, sendo produto de uma relação intrínseca com o Estado, as coalizões de governo, as instituições políticas e os atores estratégicos que influenciam o ciclo de políticas públicas, notadamente os trabalhadores, o empresariado industrial, a burocracia governamental, os economistas e intelectuais. A agenda embrionária da infraestrutura, que vem sendo executada recentemente pela (diversificada) coalizão desenvolvimentista capitaneada pelo governo Dilma Rousseff, reflete, por sua vez, esta interação, ainda que muitas vezes problemática e contraditória. Entretanto, as iniciativas desta mesma coalizão, que serão mais exploradas na última seção, vêm sendo obnubiladas pelos interesses poderosos e fortemente constituídos da *coalizão liberal-conservadora* ancorada no capitalismo financeiro rentista e não-produtivo, cuja riqueza advém da elevação progressiva das taxas de juros e da especulação.

Este *Novo Estado Desenvolvimentista* (em gestação) deve ser pensado à luz do papel das trajetórias prévias, das características institucionais bem como da centralidade do Poder Executivo na ossatura institucional republicana brasileira. Trata-se de um caminho heterogêneo e de uma agenda em processo de construção, que não está isenta de vicissitudes como é o caso da recente *crise financeira sistêmica do capitalismo global* (PINHO, 2012). Esta, por seu turno, vem promovendo a degeneração do tecido social na Europa ao exacerbar as taxas de desemprego e a desesperança em relação ao futuro, sobretudo entre a população mais jovem. A crise internacional confirmaria a necessidade de se enfatizar a tensa relação que se costuma estabelecer entre política e desenvolvimento socioeconômico.

Nesse sentido, GOUREVITCH (1986; 2008) afirma que as crises cíclicas do capitalismo acarretam mudanças nas políticas econômicas e possibilitam a geração de mudanças de trajetória. A partir de uma “sociologia política da economia política”, a obra clássica deste autor intitulada *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, analisa o impacto das crises internacionais sobre os atores

domésticos, examinando as respostas destes atores, suas preferências e alianças políticas. No quadro da crise, quando os políticos fazem escolhas, estas, por seu turno, são constrangidas pela necessidade de mobilizar ou reter coalizões de apoio. Os políticos têm que construir consensos entre funcionários de alto escalão, burocratas, partidos, líderes de grupos de interesse e atores econômicos⁵ na sociedade.

Em suma, este trabalho apresenta 4 seções, sendo a primeira delas esta introdução. A segunda faz uma interlocução com a literatura internacional contemporânea sobre a importância das instituições políticas e da mudança institucional para o desempenho econômico. Ademais, aborda o papel das elites (e/ou líderes) e a natureza das coalizões para o desenvolvimento. À luz do debate com a literatura acima e da convergência Estado/Mercado, a terceira seção, de caráter empírico, faz uma identificação, levantamento, sistematização e análise do “estado do campo” das políticas (de concessões⁶) na área de infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e energia, respectivamente). Tais políticas foram obliteradas durante os anos 1980 e 1990, em razão da prioridade conferida à agenda da estabilização monetária e da decrepitude da função *planejamento governamental doméstico de longo prazo*. Trata-se de enfatizar a relevância das capacidades estatais e burocráticas do Estado brasileiro para a definição e implementação de políticas públicas, para o desempenho

⁵ Para explicar as escolhas de política econômica, é importante vincular os resultados políticos às políticas. Segundo o autor, as abordagens explicativas devem ter alguma forma de considerar a conexão entre política e escolha – entre o que poderia ser feito e os vários fatores que moldam o que os decisores realmente optam por fazer. Assim sendo, o vasto universo de teorias fornecido pela moderna Ciência Social é simplificado em cinco famílias de argumentos. A explicação do *perfil de produção* enfatiza as preferências dos atores sociais como moldadas pela sua situação na economia internacional e a economia doméstica. A explicação das *associações intermediárias* enfatiza o papel de organizações como partidos políticos e grupos de interesses na ligação das preferências sociais às instituições do Estado. A explicação da *estrutura do Estado* ressalta o papel das instituições formais, burocracias e regras na mediação dos interesses e, de fato, na definição dos interesses e das associações intermediárias. A explicação da *ideologia econômica* destaca o papel das percepções, modelos e valores na formação da compreensão da situação econômica e circunstâncias políticas que influenciam as preferências e os comportamentos. Finalmente, a explicação do *sistema internacional* diz respeito ao impacto da guerra, questões de segurança, intervenção militar e outros elementos do sistema internacional na definição da política econômica (GOUREVITCH, 1986; p. 54-55).

⁶ Torna-se fulcral distinguir as concessões das privatizações, que ocorreram na década de 1990 como parte do *Plano Nacional de Desestatização*. No primeiro caso, a empresa não é vendida, mas “emprestada” por um período de tempo. Por exemplo, o governo repassa aos compradores a administração dos aeroportos para os consórcios, mas continua “dono” do negócio e, portanto, com maior possibilidade de fiscalização. Além de reaver a empresa depois de um período, o modelo de Dilma Rousseff blindou possíveis demissões em massa ao manter a Infraero com 49% desses aeroportos e estipular investimentos obrigatórios. Na privatização, todavia, o proprietário racionaliza todo processo produtivo, o que vai passar pela demissão de pessoas. Durante a gestão de FHC (1995-2002), as privatizações ocorreram porque o governo precisava de recursos para resolver o déficit de caixa e não tinha condições de acompanhar os avanços tecnológicos que aconteciam. Entretanto, a totalidade das empresas estatais foi vendida e os problemas de caixa não foram resolvidos por conta da má administração dos recursos. Além disso, o dinheiro da privatização foi usado em despesas correntes, sem reduzir o déficit público e tampouco aumentar investimentos públicos (GARAFALO, 2012).

das instituições políticas e para a contribuição dos atores estratégicos na formatação e execução de medidas de infraestrutura. Isto ocorre diante da vigência de interesses econômicos assimétricos e de visões antípodas acerca dos rumos que o capitalismo brasileiro deve adotar. A quarta e última seção devota-se à realização das considerações finais.

II. Instituições, Elites e Coalizões para o Desenvolvimento

Antes de analisar a especificidade das elites políticas e econômicas brasileiras na recente promoção de medidas de infraestrutura, é indispensável realizar uma interlocução com a literatura especializada que articula três campos distintos, ainda que complementares. Em primeiro lugar, as instituições políticas e sua relação com a mudança institucional e o desempenho econômico. Em segundo lugar, o papel das elites (e/ou líderes). Em terceiro lugar, a natureza das coalizões para o desenvolvimento. O primeiro campo será esmiuçado separadamente, à proporção que o segundo e o terceiro serão contemplados simultaneamente, em virtude de similaridades teóricas e conceituais.

No que tange ao primeiro campo, com o objetivo de sumariar as características essenciais da “Nova Economia Institucional” (*New Institutional Economics*) e descrever como ela difere da teoria neoclássica, Douglas North ressalta que, em um mundo de racionalidade instrumental, as instituições são desnecessárias; ideias e ideologias não importam e os mercados eficientes – tanto econômica e politicamente – caracterizam as economias. Por um lado, os economistas do desenvolvimento têm tipicamente tratado o Estado tanto como exógeno como um ator benigno no processo de desenvolvimento. Por outro lado, os economistas neoclássicos assumiram implicitamente que as instituições (econômicas e políticas) não importam e que a análise estática incorporada em modelos de eficiência alocativa deve ser o guia para a política. Contrariamente a esta concepção, o autor defende que para dar início a uma teoria das instituições é pivotal a modificação do pressuposto da racionalidade instrumental (NORTH, 1990).

As instituições eficientes (sejam elas positivas ou negativas para o sistema de mercado), ao longo do tempo adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura pré-

estabelecida⁷. Em cada passo da rota foram feitas escolhas – políticas e econômicas – de difícil reversão e que significaram alternativas que podem reforçar ou não seu curso. As instituições são estáveis ao longo do tempo e a mudança institucional resulta de círculos de poder que atuam em seu próprio interesse. Segundo o autor, a *New Institutional Economics* (NIE) tem dois grandes objetivos: de um lado explicar (e não apenas descrever) os determinantes das instituições e analisar a mudança institucional; de outro lado, avaliar o impacto das instituições sobre a eficiência econômica e a distribuição. Neste contexto, os “custos de transação” são os custos que o ator suporta para se engajar em intercâmbios políticos, econômicos e sociais. Eles existem porque a informação é difícil (custo) de obter. Há, portanto, limites no poder cognitivo (*bound rationality*) e também oportunismo dos indivíduos que podem não divulgar as suas preferências (NORTH, 1990; 1992).

Desta forma, as instituições são as regras do jogo de uma sociedade ou, mais formalmente, constituem as restrições humanamente inventadas que estruturam a interação humana. Elas são compostas de regras formais (decretos, leis, regulamentos), limitações informais (convenções, normas de comportamento e códigos de conduta auto impostos) e a aplicação característica de ambas (NORTH, 1992). No entanto, em patamar antagônico ao pressuposto neoclássico e ortodoxo da racionalidade instrumental, é importante pensar o caráter *endógeno* das instituições na promoção de políticas de desenvolvimento, como será visto na próxima seção (empírica) a partir da análise do caso brasileiro.

Em contraposição ao argumento de Douglas North, Ha-Joon Chang e Peter Evans asseveram que uma abordagem institucional deve fazer duas coisas. Primeiramente, desenvolver uma visão mais adequada da forma como as instituições moldam o comportamento econômico e os resultados. Em segundo lugar, criar uma compreensão mais sistemática e geral de como as próprias instituições são formadas e mudam ao longo do tempo. Para construir essa concepção, os autores propõem ir além da visão tradicional das “instituições como restrições”, centrando a sua atenção, contudo, nas instituições como dispositivos que permitem a realização de objetivos que requerem uma coordenação supra-

⁷ O conceito basilar para a caracterização da estrutura normativa das instituições é o de “dependência de trajetória” (*path dependence*), que constitui os *constraints* de um arcabouço institucional em face de escolhas de difícil reversão, influenciando mormente o processo de mudança institucional (NORTH, 1990).

individual, uma vez que são constitutivas dos interesses e visões de mundo dos atores econômicos⁸ (CHANG e EVANS, 2000).

Refletindo sobre a gênese do poder, da pobreza e da prosperidade mundial, ROBINSON e ACEMOGLU (2012) suscitam as seguintes questões: Por que razão alguns países ficam ricos e outros pobres? Por que há empecilhos para fazer distribuir a renda e/ou “crescer o bolo”? Diferentes hipóteses (geográfica, cultural, ignorância) são aventadas para respondê-las, entretanto, a hipótese *institucional* é a mais plausível, uma vez que, na opinião dos autores, os países são pobres por causa das suas instituições⁹. Há problemas de compromisso político e de distribuição de fontes de poder político, levando a dissensões e interesses em atrito. As instituições importam porque organizam os incentivos econômicos dos agentes em sociedade (distribuição de riqueza, de capital físico ou capital humano, etc.), influenciam o desempenho econômico e a distribuição de recursos.

Do ponto de vista metodológico e analítico, há uma distinção entre *poder político de jure* (instituições políticas) e *de facto* (distribuição de recursos). O primeiro refere-se ao poder que se origina das instituições políticas na sociedade. As instituições políticas, à semelhança das instituições econômicas, determinam as restrições sobre os incentivos dos atores-chave, mas desta vez na esfera política. Exemplos de instituições políticas incluem a forma de governo, por exemplo, a democracia *versus* ditadura ou autocracia, e a extensão das restrições sobre os políticos e as elites políticas. Já o segundo depende da capacidade de um dado grupo para resolver problemas de ação coletiva, isto é, assegurar que as pessoas atuem conjuntamente, mesmo quando qualquer indivíduo pode ter um incentivo para atuar livremente. Ademais, o *poder político de facto* de um grupo depende de seus recursos econômicos, que determinam a sua capacidade de uso (ou abuso) das instituições políticas existentes¹⁰. Em suma, a distribuição de poder político em uma sociedade é um processo eminentemente *endógeno* (ACEMOGLU; JOHNSON e ROBINSON, 2005).

⁸O objetivo dos autores é ir além dos “finos” modelos economicistas que dominam o discurso atual sobre as instituições. Nem uma visão funcionalista, em que é necessário ser “eficiente”, pois caso contrário não existiria, tampouco uma visão instrumentalista, em que as instituições são criadas e alteradas para refletir os interesses exogenamente definidos dos poderosos, são adequadas. Portanto, a mudança das instituições exige a alteração das visões de mundo, que inevitavelmente subjazem quadros institucionais (CHANG e EVANS, 2000).

⁹ A despeito do caráter enviesado, eurocêntrico e demasiadamente determinista, parte do arcabouço teórico desses autores é útil para os argumentos desenvolvidos neste estudo.

¹⁰ Quando um grupo em particular é rico em relação aos outros, isso vai aumentar o seu *poder político de facto* e permitir-lhe impelir as instituições políticas e econômicas favoravelmente aos seus interesses. Isto tenderá a reproduzir a inicial disparidade relativa de riqueza no futuro. Apesar dessas tendências para a persistência, o quadro também enfatiza o potencial de mudança. Em particular, os “choques”, incluindo alterações nas

Segundo AMABLE e PALOMBARINI (2009), as instituições têm um papel importante na regulação do possível conflito social, uma vez que (a) contribuem para a estruturação de relações socioeconômicas; (b) organizam o espaço de representação política, ou seja, o escopo no qual a política irá competir, (c) delimitam, por meio dos constrangimentos que definem, o espaço estratégico disponível para os atores políticos em sua busca pela mediação bem sucedida; (d) condicionam o impacto das políticas públicas sobre a dinâmica econômica e, conseqüentemente, sobre as demandas sociais. Portanto, a interação entre as demandas sociais diferenciadas e a mediação política, que pode levar à formação de um “Bloco Social Dominante¹¹” (e, portanto, à regulação do conflito social), é estruturada pelas instituições. A relação entre as instituições e o conflito social não deve ser entendida de modo funcional. As instituições contribuem *de fato* para *regular* o conflito social, entretanto, elas também o estruturam. É impossível conceber o conflito social independentemente das instituições. Não há sociedade “pura” ou economia independente das instituições. Deste modo, não há conflito social “puro” que encontraria expressão fora da mediação institucional.

Com relação ao papel das elites¹² (e/ou lideranças) e das coalizões para o desenvolvimento, a literatura mostra que há um amplo consenso de que uma sinergia positiva entre os setores público e privado é necessária para estabelecer as regras institucionais que permitam o crescimento das economias. Os líderes e as elites desempenham um papel crucial para esta convergência público/privado. Fundamentalmente, as coalizões podem ser “distributivas e de conluio e/ou predatórias”, preocupadas apenas com o *rent-seeking* (busca

tecnologias e no ambiente internacional, que modificam o equilíbrio de poder político (*de facto*) na sociedade e podem levar a grandes mudanças nas instituições políticas e, portanto, nas instituições econômicas e no crescimento econômico (ACEMOGLU; JOHNSON e ROBINSON, 2005).

¹¹ Os grupos sociais “dominantes”, isto é, aqueles cujas demandas são levadas em consideração na definição e estruturação das políticas públicas, formam, em tal situação, um “Bloco Social Dominante” (BSD). O conflito social é regulado e o *political equilibrium* (EP) existe quando há um estável BSD composto de grupos sociais que apoiam a estratégia de mediação política implementada pelos atores políticos. O papel destes, por sua vez, é mediar um compromisso social entre as demandas heterogêneas e selecionar aquelas que serão satisfeitas por meio da implantação de políticas específicas e/ou o desenho de instituições particulares (AMABLE e PALOMBARINI, 2009, p. 129-130).

¹²A importância das elites tem sido objeto de análise das Ciências Sociais desde meados do século XIX (AMSDEN, 2012; BOTTOMORE, 1964; MICHELS, 1982; MILL, 1956). A literatura tende a entender as elites estratégicas como o grupo social que ocupa posições privilegiadas em diferentes campos (econômico, político, intelectual e do mundo do trabalho), o que as torna fundamentais nas dinâmicas de desenvolvimento em vários sentidos. Em primeiro lugar, as elites ocupam uma posição chave no processo de concepção, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Por outro lado, têm um papel de proeminência na formação e redefinição das instituições políticas e de governo. Ademais, podem favorecer a produtividade e a competitividade do regime produtivo, seja diretamente como investidoras (como é o caso das elites econômicas ou do próprio Estado), seja definindo as regras do permitido e do proibido. Todavia, é relevante salientar que a importância das elites não deriva do seu poder propriamente econômico, mas de sua capacidade de favorecer ou impedir dinâmicas de crescimento e desenvolvimento.

de rendas) para a vantagem de seus membros; ou elas podem ser “desenvolvimentistas”, cujos objetivos basilares são expandir a produtividade, o crescimento e a justiça social. Uma coalizão constitui uma associação de grupos e organizações que trabalham coordenadamente para resolver problemas específicos. Ademais, uma coalizão visa atingir objetivos peculiares, que estão além da capacidade de qualquer membro individual desta conseguir alcançar por conta própria. Mas a importância das coalizões é que elas representam a expressão política concreta da resolução dos muitos problemas de ação coletiva que definem o desafio central do desenvolvimento: como alcançar a cooperação, a confiança e a “sinergia” entre diferentes interesses, grupos e organizações - vertical ou horizontalmente - para fins de desenvolvimento transformador (LAND, 2010; LEFTWICH e HOGG, 2007).

Conquanto os líderes e as elites sejam capazes de gerar “sinergias” positivas dentro e entre os interesses, organizações e instituições, tanto do setor privado como do Estado e, em função de finalidades sociais compartilhadas, elas serão capazes de formar coalizões de “desenvolvimento”, “crescimento” ou “reforma”. A finalidade desses atores é elaborar ou reformar as instituições que promovem o crescimento econômico e o desenvolvimento social por meio de uma gama de setores e desafios. Há evidências, por exemplo, de que quando as elites foram capazes de criar relações cooperativas em vez de hostis, *rent-seeking* ou predatórias entre Estados e empresas, o crescimento econômico em geral prosperou. Os exemplos de êxito são os Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático como Coreia do Sul, Taiwan e Singapura bem como a República Popular da China na Ásia Central, que contaram com a centralidade institucional do Estado e elites nacionais poderosas, dotadas de maior autonomia política face ao mercado e capazes de criar burocracias weberianas eficientes. Ademais, tanto a estrutura como a capacidade dos Estados desenvolvimentistas dependeram não apenas da natureza e extensão da ameaça externa (vulnerabilidade sistêmica, que é estrutural), mas também da capacidade de formar uma “coalizão minimamente vencedora” (CHANG, 2003; DINIZ, 2013; EVANS, 1993, 2005; LEFTWICH, 2010; KOHLI, 2004, 2009; SKOCPOL, 1985).

Construir Estados eficazes, estabelecer coalizões de crescimento, criar instituições de governança para a atividade econômica e resolver problemas de ação coletiva são necessária e irreduzivelmente *processos políticos*. No contexto da constituição do Estado, esses processos requerem líderes suficientemente eficazes e capazes em uma variedade de campos a fim de que possam transcender as suas aspirações imediatas de modo a convergir para um interesse mais amplo. Tais lideranças devem ser capazes de negociar, implementar decisões chave e

mediar as relações público/privado. De toda forma, o desenvolvimento bem sucedido e sustentado depende, sobretudo, de como os diversos líderes e elites por meio dos âmbitos público e privado estão aptos a formar “coalizões de desenvolvimento” (ou coalizões de crescimento) inclusivas, formais ou informais, que sejam capazes de: (1) estabelecer, manter e implementar arranjos institucionais legítimos, viáveis e localmente apropriados, que facilitem o crescimento econômico e (inclusive) o desenvolvimento social; (2) contribuir para construir as instituições centrais de segurança, Estados efetivos e políticas estáveis; (3) trabalhar coordenadamente para superar os principais problemas políticos, econômicos e sociais (tais como mudança climática, corrupção, ambientes inóspitos de investimento etc.) (LEFTWICH e HOGG, 2007; LEFTWICH, 2010). A partir dos aportes teóricos e conceituais da literatura empregada acima, a seção abaixo analisa empiricamente as políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo e suas tensões.

III. A Promoção da Infraestrutura no Brasil à Luz das Capacidades Estatais e Burocráticas para o Desenvolvimento

O estado atual da infraestrutura brasileira reflete os baixos investimentos feitos pelos sucessivos governos nos últimos 30 anos. Após chegarem a 1,8% do PIB na década de 1970, os investimentos públicos na área de transportes foram reduzidos devido aos cortes de gastos governamentais provocados pelas diversas crises financeiras que ocorreram nesse período. Nas últimas três décadas, portanto, os investimentos anuais não alcançaram nem 1% do PIB, inviabilizando a realização de diversos projetos programados. Além dos irrisórios investimentos, a infraestrutura logística brasileira também sofreu nos últimos anos com o *desmonte da estrutura de planejamento passada*¹³. A crise econômica iniciada em meados da década de 1970 e a necessidade de respostas de curto prazo por ela determinada levaram a um declínio conjuntural de planejamento de longo prazo do país, que envolvia grupos de trabalho

¹³ Foi nas décadas de 1960 e 1970 que o Brasil evoluiu na experiência de *planejar*, a partir da criação de instituições como o IPEA e o Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transportes (GEIPOT). Todavia, esse período desenvolvimentista foi interrompido, quando graves turbulências econômicas e políticas levaram o Brasil a trocar os projetos desenvolvimentistas pelos planos de estabilização monetária. Além de restrições orçamentárias decorrentes da dívida pública interna e externa, entre 1985 e 1994, foram executados seis planos de estabilização com duração média de 18 meses cada e uma nítida aceleração inflacionária entre cada um deles, resultando em baixa capacidade de investimento por parte do Estado. A estagnação dos investimentos levou à perda da capacidade de planejamento de longo prazo do Estado brasileiro (FLEURY, 2013; FALCÓN, 2013).

de diversos ministérios e órgãos, sob a coordenação política e técnica de um órgão central, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Tal declínio conjuntural transformou-se, nas décadas seguintes, em declínio estrutural, com a perda de profissionais qualificados e extinção de alguns órgãos e empresas públicas (FLEURY, 2013). Porém, a Empresa de Planejamento e Logística, criada pela Lei n. 12.743, de 19 de dezembro de 2012, visa reconstituir capacidades similares àquelas do GEIPOT, com uma abrangência maior¹⁴. Trata-se de uma empresa estatal que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias (EPL, 2014; CARTA CAPITAL, 2013).

Cabe apontar que os problemas da infraestrutura no Brasil ficam evidentes no estudo capitaneado pelo *World Economic Forum* (2011), que mensurou a competitividade dos países. Desta forma, ocupando a 53ª colocação entre 142 países no Índice de Competitividade Global, o Brasil está apenas em 104º lugar no quesito “qualidade da infraestrutura geral”, sendo o último em um grupo de países formado por EUA (24º), África do Sul (60º), China (69º), Índia (86º) e Rússia (100º). Os principais fatores responsáveis pela má colocação do país foram à qualidade das infraestruturas portuária e aérea (130º e 122º lugares, respectivamente), seguida do modal rodoviário (118º) e do ferroviário (91º). (FLEURY, 2013). Por outro lado, desde a década de 1960, os países escandinavos – Finlândia, Noruega e Suécia – realizaram periodicamente projetos de longo prazo de infraestrutura de transportes. O resultado do planejamento pode ser visto na boa colocação dos três países no ranking de eficiência logística criado pelo Banco Mundial, no qual ocupam a 3ª, a 10ª e a 12ª posições, respectivamente. No quesito infraestrutura, a Noruega se destaca, situando-se na 3ª colocação e deixando a Finlândia e Suécia nas 8ª e 10ª posições, respectivamente (FLEURY, 2013).

Nos últimos anos, a despeito dos inúmeros “gargalos” de infraestrutura, o governo brasileiro vem se dotando de capacidades estatais e burocráticas para o enfrentamento dessas questões. Assim, cabe ressaltar a criação das carreiras de analista e especialista em infraestrutura e concursos públicos para analistas de planejamento e orçamento e gestores governamentais. Em 2011, após dois concursos públicos nacionais, cerca de 70 especialistas e 700 analistas de infraestrutura passaram a integrar o quadro de servidores federais, desenvolvendo e gerindo projetos de engenharia em diversos ministérios finalísticos. Esse

¹⁴Não se trata, porém, de uma reprodução dos modelos de planejamento do período nacional-desenvolvimentista (1930-1980), haja vista que se forma, hoje, um ambiente institucional conformado por atores privados, agências regulatórias, ministérios e empresas de planejamento.

movimento resultou também na diminuição de servidores ocupados em funções administrativas (atividades-meio) e na elevação do nível de escolaridade do setor público, sem, no entanto, significar descontrole nos gastos com pessoal (FALCÓN, 2013).

Neste veio analítico, à luz da literatura sobre *capacidades estatais*, Celina Souza enfatiza a modernização do Estado brasileiro atrelada à construção de capacidade burocrática na esfera federal, a partir da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Segundo ela, embora diferentes administrações e regimes políticos usassem múltiplos mecanismos para recrutar a burocracia, o Executivo federal tem sido sempre capaz de construir capacidade burocrática para lidar com suas prioridades. Ainda que repleto de paradoxos, o sistema burocrático tem sido um dos elementos chave que contribuem para a modernização do Estado (SOUZA, 2013).

Desde os anos 2000, contudo, o Estado brasileiro tem priorizado a profissionalização e qualificação de uma burocracia recrutada por meio de seleção competitiva. Em 2003, com a mudança nos partidos políticos ocupando o Executivo Federal, a proposta para fortalecer as carreiras estratégicas centrais foi substituída por uma agressiva política de recrutamento de funcionários públicos, especialmente daqueles dotados de formação universitária. De 2003 a 2010¹⁵, 206.284 novos servidores foram admitidos por meio de concurso público. Os ministérios encarregados das políticas de infraestrutura mantiveram um tamanho de pessoal estável com exceção do Ministério de Minas e Energia. Um crescimento notável foi registrado nas agências encarregadas da política fiscal (Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Houve um aumento não somente da força de trabalho no governo federal, mas também dos servidores públicos com grau universitário de 183.303 em 1997 para 223.404 em 2009, representando 45% dos empregados federais em 2009 (SOUZA, 2013).

Apesar do crescimento quantitativo da burocracia e do aumento de suas qualificações acadêmicas, a construção de capacidade burocrática no setor público é ainda incompleta. Isto é particularmente crucial nas áreas social e de infraestrutura. Há heterogeneidades persistentes

¹⁵ Dados mais recentes mostram que em 2003, teve início um trabalho de recomposição do funcionalismo. Na administração pública federal, o total de servidores, que havia sido reduzido de 561 mil para 486 mil entre 1996 e 2002, foi elevado para 571 mil entre 2003 e 2011, priorizando-se as carreiras ligadas à necessidade de reestruturar o país. Apesar do aumento do efetivo, o gasto com pessoal caiu de 4,8% do PIB em 2002 para 4,6% do PIB em 2011. A reconstituição do quadro público, todavia, começa a produzir resultados, uma vez que a redução significativa da quantidade de obras com indícios de problemas graves e recomendação de paralisação por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) mostram um aperfeiçoamento da gestão pública. O total de obras nessas condições, segundo o TCU, caiu de 80 em 2005 para 7 em 2013 (CARTA CAPITAL, 2013).

na distribuição da burocracia profissionalizada. Não obstante, embora coexistam diferentes “gramáticas¹⁶” (clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos) ao longo do experimento republicano brasileiro, as administrações foram sempre capazes de construir capacidades burocráticas para satisfazer as suas prioridades. O atual sistema burocrático é diferente de todos os anteriores devido à predominância do concurso público. Por conseguinte, o sistema atende vários critérios que caracterizam o Estado “moderno”; isto é, a burocracia é agora marcada pela especialização de tarefas, profissionalização e qualificação, e está sujeita ao escrutínio público, distintamente dos regimes autoritários que implementaram as políticas de modernização do Estado brasileiro, como foram os casos da Era Vargas (1930-1945) e da Ditadura Militar (1964-1985). O Estado brasileiro está agora mais próximo do que a literatura chama de um Estado democrático, no que diz respeito ao recrutamento e controle de sua burocracia (NUNES, 2003; SOUZA, 2013).

Desde o final dos anos 1980, o Estado brasileiro vem sofrendo transformações relevantes, mudando de um Estado mais empresarial para um Estado preocupado com a inclusão social, haja vista as iniciativas de crescimento dos ministérios encarregados de

¹⁶ Em primeiro lugar, o *clientelismo* repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos e burocracias. As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de troca de favores, de tal modo que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. O clientelismo se baseia numa gramática de relações entre indivíduos, que é informal, não legalmente compulsória e não-legalizada. Ele remonta ao processo de colonização e à herança ibérica personalista, sendo concebido como uma característica do Brasil arcaico, estamental e patrimonialista. Em segundo lugar, o *corporativismo*, que emerge com Getúlio Vargas em 1930, diz respeito ao padrão de intermediação e representação de interesses do público com o privado, e do Estado com a sociedade, a partir da criação de estruturas hierarquizadas, centralizadas e verticalizadas. Instaura-se, portanto, uma modalidade de canalização das demandas das massas por meio da regulamentação jurídica das profissões, do sindicato público (subordinado ao Ministério do Trabalho) e da criação da carteira profissional enquanto *certidão de nascimento cívico* das camadas trabalhadoras, todavia à custa da sua exclusão dos acordos cooperativos e do processo decisório concernente às políticas públicas. A legislação corporativa busca inibir a emergência de uma ordem de conflitos de classe, garantindo uma (relativa) compatibilidade entre *acumulação* e *equidade* no bojo de uma ordem urbano-industrial, moderna e capitalista. Neste sentido, delineia-se uma espécie de corporativismo bifronte e/ou bipartite do Estado com o empresariado. Portanto, a inserção do Brasil na modernidade industrial dá-se pela via corporativa. Em terceiro lugar, o *insulamento burocrático* é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Não há uma sujeição das práticas do Estado ao escrutínio público, tampouco *accountability*. Como uma característica intrínseca do Executivo desde Vargas até os anos 1990, e que alcançou o seu ápice com o regime tecnoburocrático-autoritário no pós-1964, tal gramática é marcada pelo hiperpresidencialismo fortemente concentrador das prerrogativas legislativas, pela marginalização da instância parlamentar-partidária, do Congresso Nacional e da participação popular do processo decisório governamental. Finalmente, o *universalismo de procedimentos* confere uma aura de racionalidade, impessoalidade e legalidade pública ao sistema político e às instituições formais. O exemplo mais notório se deu quando da criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), durante o Estado Novo de Vargas (BRESSER-PEREIRA, 2003; DINIZ e BOSCHI, 1991; DINIZ, 1992, 1997; FAORO, 2008; HOLANDA, 1991; IANNI, 1991; NUNES, 2003; O’DONNELL, 1987, 1982; SANTOS, 1998, 1979).

políticas sociais e o aprimoramento da qualificação de suas burocracias. Houve também uma mudança no que foi previamente identificado como a marca registrada do sistema burocrático, que é o clientelismo. De fato, há uma prevalência de procedimentos universais, da qualificação e da profissionalização da burocracia via concurso público, apesar da necessidade de apoiar outras instituições para implantar a agenda governamental. A maior mudança, contudo, parece ter ocorrido no fortalecimento da capacidade das instituições encarregadas do controle burocrático. Enquanto esse reforço é um indicador da maturidade democrática ele também pode significar a prevalência dos meios (controle) sobre os fins (resultados) (SOUZA, 2013).

Particularmente, esse último elemento acarreta problemas de coordenação da ação coletiva e estatal no que tange à execução de políticas de infraestrutura conducentes ao desenvolvimento nacional e a uma inserção competitiva no âmbito global. A necessidade crescente de *accountability* e de transparência constituem formas de controle democrático das atividades estatais e das políticas públicas que, em certos casos, chegam a emperrar os investimentos estratégicos.

Com relação ao papel das instituições políticas, das elites parlamentares e das coalizões governativas, analisando a transição de um modelo de governança assentado em uma coalizão favorável à redistribuição para um que tem no investimento o seu ponto crucial, SANTOS e CANELLO (2014) examinam o comportamento das bancadas partidárias, coalizões de governo e parlamentares em votações nominais na Câmara dos Deputados, focalizando os três primeiros anos de cada um dos mandatos petistas no Planalto (2003-2005, 2007-2009 e 2011-2013, até o fim de agosto do terceiro ano). Segundo os autores, “a *performance* do governo atual nas votações em plenário não tem reproduzido, na mesma medida, o sucesso legislativo de Lula” (SANTOS e CANELLO, 2014, p. 8).

A hipótese é que os interesses do empresariado se fizeram sentir no Legislativo, o que resultou em problemas de coordenação no interior da base parlamentar do governo. Tais problemas se manifestaram, sobretudo, a partir da dissensão entre PT e aliados à esquerda *versus* PMDB, principal interlocutor de segmentos específicos do capital, atingidos pontualmente a cada política de envergadura proposta pelo Executivo. A atuação deste partido é mais relevante, principalmente, nos âmbitos da regulação econômica e na política de investimento público e privado, o que abarcou desde o caso da MP dos Portos, o Novo Código Florestal, o regime diferenciado de contratações públicas, até a implantação da

previdência complementar do servidor público federal. Salientando tanto a complexidade como a dificuldade de preservar conquistas, potencializar a redistribuição e promover investimento num país plural, diversificado e continental, os autores argumentam que:

“O desempenho do governo Dilma na Câmara dos Deputados, combinado com a possível mudança de método na gestão da base, apresenta limites às possibilidades de trânsito entre um modelo que favoreça a redistribuição para outro que, sem perder as conquistas anteriores, promova o investimento e a produção, nas bases de um desenvolvimento capitalista alicerçado na coordenação estatal. Além das controvérsias já usuais no âmbito das políticas macroeconômicas, a agenda relativa aos marcos legais e regulatórios para o investimento, mantendo a rota de redução de desigualdade e combate à pobreza, encontra revezes, não raro ligados à heterogeneidade de grupos e interesses que circundam a coalizão governativa. E, negociando no Congresso, as fraturas ficam expostas, os adversários expõem as cicatrizes e tencionam as rupturas (SANTOS e CANELLO, 2014: p. 22)”.

Em patamar distinto às arenas da governabilidade e das instituições políticas, ainda que complementar a elas, o debate econômico contemporâneo no Brasil tem sido marcado pelo conflito de interesses e pela polarização. De um lado, há uma diversificada *coalizão socialdemocrata*, mais aferrada a uma perspectiva (neo) desenvolvimentista e que busca contemplar as demandas do empresariado industrial e da classe trabalhadora. Por outro lado, vigora uma *coalizão liberal-rentista*, partidária da elevação das taxas de juros e atrelada ao capitalismo financeiro internacional especulativo e às agências de classificação de risco. Esta coalizão busca maximizar os lucros em curtíssimo prazo, e pouco se importa com a consecução de investimentos produtivos de longo prazo e maturação, como é o caso das políticas de infraestrutura. O Estado, entretanto, enquanto um arranjo corporativo de intermediação e representação de interesses do capital/trabalho e do público/privado (BOSCHI e DINIZ, 1991; BOSCHI e LIMA, 2002), desempenha a árdua tarefa de atuar como árbitro no âmago desses interesses antípodas. É importante, portanto, mapear este complexo debate, o que será feito abaixo.

Na avaliação do economista Nelson Barbosa, atual Ministro da Fazenda, durante o segundo mandato do governo Dilma Rousseff, e professor da FGV-SP e da UFRJ, existem três grandes correntes no cenário atual: a financista, a industrialista e a trabalhista. A primeira é partidária de um câmbio apreciado, juros elevados, salários baixos, liberalização econômica

e a regulação pelo mercado. Tal concepção já se provou insuficiente tanto no Brasil como no mundo. A segunda advoga um câmbio elevado, juros e salários baixos. Ademais, defende que o governo deposite todas as suas fichas na indústria e aumente a margem de lucro das empresas, gerando mais produtividade e melhores salários para a população. Por fim, a corrente trabalhista quer aumentar o salário e distribuir renda para gerar crescimento. O risco desta corrente é adotar medidas irresponsáveis que geram crescimento no curto prazo, mas que acabem em problemas fiscais ou monetários no médio prazo. Um foco excessivo e imediato no aumento de salários e do gasto público tende a gerar inflação e comprometer o equilíbrio fiscal (BARBOSA, 2013).

Não obstante, há pontos legítimos em cada um desses grupos. No lado financista, o controle da inflação, pois sem uma inflação baixa e estável, o desenvolvimento não acontece. Nos industrialistas, a indústria forte, porque sem isso não há grande aumento da produtividade, que por sua vez é o que permite o crescimento sustentável dos salários. E no lado trabalhista, o aumento dos salários e a redução da desigualdade da distribuição de renda, pois os ganhos de produtividade e baixa inflação devem se reverter em melhor qualidade de vida para a maioria da população brasileira. Nos últimos anos, diante desses três grandes polos de interesse brigando com propostas diferentes de política econômica, os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011 - em curso) têm tentado aglutinar e administrar essas demandas antagônicas em torno de um *projeto nacional de desenvolvimento*. Um projeto mais próximo dos ideais trabalhistas, mas que leva em consideração as preocupações financistas e industrialistas. (BARBOSA, 2013).

Por outro lado, de acordo com BRESSER-PEREIRA (2013a), diante do desempenho econômico irrisório da gestão Dilma Rousseff e da sobre apreciação cambial herdada de Lula¹⁷, a coalizão financeiro-rentista recuperou as suas forças e os economistas a ela vinculados passaram a “explicar” o baixo crescimento, que seria consequência da política industrial, sobretudo da política de desonerações, que “confundiria” os empresários e os levaria a não investir. Tal explicação não fazia sentido, todavia obteve certa credibilidade com a redução do superávit primário e o aumento da inflação. Diante disso, ainda segundo o autor, a burguesia rentista e seus economistas liberais buscaram cooptar para sua causa os

¹⁷ Desde a gênese do seu governo, procurou-se estabelecer um pacto desenvolvimentista com os empresários, enquanto a coalizão liberal, formada pela alta e média burguesia rentista e pelos financistas, ficou de fora, e seus economistas, calados (BRESSER-PEREIRA, 2013a). Não obstante, é importante ressaltar que os bancos lucraram exorbitantemente durante o governo Lula da Silva.

empresários, embora seus interesses sejam conflitantes, enquanto a presidente mostra dificuldade em fazer com eles o *pacto político desenvolvimentista* ou construir uma *coalizão de classes desenvolvimentista* (BRESSER-PEREIRA, 2013ab; DINIZ, 2013). Nesta mesma direção, diante da falta de autonomia do Estado, “o governo está perdendo a batalha ideológica e política para o mercado financeiro” (BELLUZZO, 2013), que visa o retorno do tripé macroeconômico: redução da inflação, câmbio flutuante e disciplina fiscal.

Tabela 1. Políticas de Infraestrutura (Estado/Mercado)

<p>Rodovias</p>	<p>(1) A partir do lançamento do <i>Programa de Investimentos em Logística: Rodovias</i>, a BR-050/GO/MG teve seu leilão realizado em 18 de setembro de 2013. O vencedor foi o Consórcio Planalto, que ofereceu uma tarifa de R\$ 0,04534 por quilômetro de rodovia, o que representou deságio de 42,38% em relação à tarifa teto fixada pelo edital, que foi de R\$ 0,0787 por quilômetro de rodovia; (2) A BR-163/MT foi leiloada em 27 de novembro de 2013. A Odebrecht S/A venceu o certame após oferecer tarifa de R\$ 0,02638 por quilômetro de rodovia com deságio de 52,03% em relação aos R\$ 0,0550 por quilômetro de rodovia estabelecidos no edital; (3) O lote composto pelas rodovias BR-060/153/262/DF/GO/MG foi concedido em 4 de dezembro. A Triunfo Participações e Investimentos venceu o leilão ao oferecer a tarifa de R\$ 0,02851 por quilômetro de rodovia, o que representou um deságio de 52% em relação à tarifa teto estabelecida no edital, que era de R\$ 0,0594 por quilômetro de rodovia; (4) A BR-163/MS foi arrematada no dia 17 de dezembro pela Companhia de Participações em Concessões, empresa pertencente à CCR, que ofereceu deságio de 52,74%. A tarifa teto estabelecida no edital foi de R\$ 0,0927 e a CCR ofereceu R\$ 0,04381 por quilômetro de rodovia; (5) O Governo Federal leiloou, no dia 27/12/2013, a concessão da rodovia BR-040/DF/GO/MG à iniciativa privada. Trata-se do quinto trecho rodoviário do Programa de Investimentos em Logística (PIL), que corresponde à 3ª etapa do programa de concessão de rodovias da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O leilão ocorreu na sede da BM&FBovespa em São Paulo (SP) e venceu a disputa a empresa Invepar com proposta de pedágio de R\$ 3,22, deságio de 61,13 % em relação à tarifa teto fixada no edital, de R\$ 8,29763 por praça de pedágio. O consórcio terá o direito de administrar, durante o prazo de 30 anos, os 936,8 quilômetros da rodovia que vão de Brasília (DF) até Juiz de Fora (MG), passando por Belo Horizonte (MG). A estimativa é que a concessão dessa rodovia vai gerar em 30 anos investimentos de R\$ 7,92 bilhões. A concessionária deverá duplicar 557 quilômetros de rodovia de Luziânia (GO) a Paraopeba (MG); do entroncamento com a BR-365 (trevo Ouro Preto) até Barbacena (MG) e de Oliveira Fortes (MG) a Juiz de Fora (MG). Estima-se que a iniciativa privada desembolsará cerca de R\$ 1,64 bilhão na duplicação desses trechos, que deverão ser concluídos nos primeiros cinco anos.</p>
<p>Ferrovias</p>	<p>O <i>Programa de Investimentos em Logística: Ferrovias</i>, prevê investimentos de R\$ 99,6 bilhões em construção e/ou melhoramentos de 11 mil km de linhas férreas e tem como diretrizes principais: provisão de uma rede ferroviária ampla, moderna e integrada; cadeias de suprimentos eficientes e competitivas; e modicidade tarifária. O programa contempla um novo modelo de concessão, em que os concessionários serão responsáveis pela infraestrutura, sinalização e controle da circulação de trens. A concessão, pelo prazo de 35 anos, contemplará ferrovias de bitola larga (1.600 mm) com alta capacidade de carga e traçado geométrico otimizado que permita</p>

	<p>maiores velocidades (80 km/h). A estrutura do modelo de concessão é o seguinte: (a) a Concessionária detém o direito de exploração da Ferrovia; (b) a VALEC¹⁸ compra a totalidade da capacidade da Ferrovia, remunerando a Concessionária por uma Tarifa (Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional); (c) a VALEC subcede, a título oneroso, partes do Direito de Uso aos Usuários; (d) a Concessionária presta serviços de operação diretamente aos Usuários, que a remunera através de outra Tarifa (Tarifa de Fruição), na medida da utilização da Ferrovia. Com vistas a reduzir o risco do investidor, a VALEC comprará anualmente toda a capacidade operacional da ferrovia e fará ofertas públicas da capacidade adquirida, garantindo-se o direito de passagem na circulação de trens ao longo de toda a malha. A capacidade será ofertada a embarcadores, operadores ferroviários independentes e a concessionários ferroviários (desde que de outros trechos ferroviários).</p>
<p>Portos</p>	<p>(1) O <i>Programa de Investimentos em Logística: Portos</i> foi lançado no dia 6 de dezembro de 2012 e prevê aplicação de R\$ 54,6 bilhões, nos próximos cinco anos, para a ampliação e modernização da infraestrutura e gestão do setor. Também serão investidos R\$ 6,4 bilhões em acessos (R\$ 3,8 bilhões no aquaviário e R\$ 2,6 bilhões no terrestre). O programa portuário tem como principais diretrizes: planejamento sistêmico; ganhos de escala; licitações por maior capacidade de movimentação com menor tarifa e/ou menor tempo de movimentação; aumento da concorrência; reorganização dos portos; planejamento de longo prazo. Os bancos públicos brasileiros poderão financiar até 65% do valor do investimento com uma taxa de juros de até 2,5% a.a. mais a TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo); (2) O novo arranjo institucional do setor portuário se deu com o lançamento da MP dos Portos em 06/12/2012, que foi aprovada pelo Congresso Nacional em 16/05/2013 e sancionada a Lei n. 12.815 em 05/06/2013. Em 28/06/2013 houve a publicação do Decreto n. 8.033, que propõe o planejamento integrado do setor portuário brasileiro, o fortalecimento institucional dos órgãos do Governo Federal no setor como a Secretaria Especial de Portos, vinculada à Presidência da República (SEP/PR), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a criação da Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (CONAPORTOS); (3) Em 03/07/2013, foi publicado o primeiro Anúncio Público de TUPs (Terminais de Uso Privativo), que estipula 159 áreas passíveis de serem arrendadas nos portos públicos brasileiros para contratos vencidos (referência dez/2012) ou a vencer até 2017. A sua estratégia consiste na elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) das áreas para serem submetidos a Consultas e Audiências Públicas, antes de se definir o edital de licitação para o posterior leilão; (4) A Secretaria de Portos autorizou a instalação de dois novos Terminais de Uso Privado (TUP) no município de Ilhéus: o Porto Sul e o BAMIN – Bahia Mineração S.A. Os investimentos são estimados em R\$ 3,3 bilhões, dos quais R\$ 2,422 bilhões para o Porto Sul e R\$ 898 milhões para o TUP BAMIN. A autorização foi assinada no dia 06/01/2014 pelo ministro Antônio Henrique Silveira durante evento na sede do Governo da Bahia, em Salvador, com a presença do governador Jacques Wagner e outras autoridades. O Porto Sul, cuja obra tem prazo de execução de 5 anos, terá capacidade para movimentar 75 milhões de toneladas/ano de granéis sólidos, carga geral e carga containerizada, e o TUP BAMIN, com prazo de 3 anos de construção, 20 milhões de toneladas/ano de granéis sólidos (minério). Conforme os respectivos projetos, o TUP Porto Sul poderá receber embarcações de até 260 metros de comprimento e calado de 15 metros. Já o TUP BAMIN terá capacidade para receber navios de até 220 metros e calado de 18,3 metros. Os dois empreendimentos resultarão na criação do Complexo Portuário Porto Sul,</p>

¹⁸ A VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. é uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei n. 11.772, de 17 de setembro de 2008. A função social da VALEC é a construção e exploração de infraestrutura ferroviária.

	<p>composto por retroárea de 1.224,9 ha, ponte de acesso marítimo e píer com quebramar a 3.500 metros da costa. O TUP Porto Sul será implantado por meio de Sociedade de Propósito Específico (SPE) no qual o estado da Bahia será sócio minoritário com outras empresas privadas, por meio de um processo de chamamento e seleção pública. Os terminais farão parte do plano logístico de escoamento da produção do país, com o objetivo de desafogar os portos do Sul e do Sudeste; (5) A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) publicou, no dia 09/01/2014, a Resolução 3.320/2014 que define os procedimentos para a elaboração dos projetos e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamentos das áreas e instalações nos portos organizados. Na avaliação do ministro da Secretaria de Portos, Antônio Henrique Silveira, essa regulamentação é importante para o setor portuário, pois disciplina os procedimentos de análise de pleitos de reequilíbrio de contratos; (6) A Secretaria dos Portos (SEP) vem desenvolvendo um trabalho conjunto com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) para assegurar a participação da comunidade portuária nos cursos de capacitação oferecidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que objetiva a formação técnica e qualificada de jovens e adultos que buscam um lugar no mercado de trabalho. Os cursos serão realizados no Centro de Excelência Portuária (CENEP), de Santos, e no Centro de Valorização Tecnológica (CVT), de Fortaleza, e administrados por professores do “Sistema S” e dos institutos federais e estaduais de ensino; (7) Em quatro anos, os investimentos via BNDES na modernização dos portos brasileiros devem chegar a 16 bilhões de reais;</p>
<p>Aeroportos</p>	<p>(1) O processo de concessão dos aeroportos do Galeão e de Confins foi anunciado pelo Governo Federal em 20 de dezembro de 2012, como parte do “<i>Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos</i>”, um conjunto de medidas para melhorar a qualidade dos serviços e da infraestrutura aeroportuária do País. A Infraero será acionista das concessionárias com 49% do capital social. Os bancos públicos brasileiros poderão financiar até 70% do investimento a uma taxa de juros de 0,9% a.a., acrescido do spread de risco mais a TJLP; (2) No dia 22/11/2013, o Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim (Galeão) foi arrematado pelo Consórcio Aeroportos do Futuro, formado por Odebrecht, Transport e a Corretora Santander, com participação de 60% e a Operadora do Aeroporto de Cingapura CHANGI, com participação de 40%. O lance mínimo estipulado em 4,8 bilhões foi superado em 293%. O Consórcio venceu o certame com o lance de R\$ 19 bilhões para operar o aeroporto por 25 anos; (3) O Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins), em 22/11/2013, foi arrematado pelo Consórcio Aero Brasil, formado por Cia de Participações em Concessões CCR, com participação de 75%, Operadora do Aeroporto de Zurique Flughafen Zurich AG, com 24% e Munich Airport International Beteiligungs GMBH, com 1%. O lance mínimo estipulado em 1,1 bilhão foi superado em 66%. O Consórcio venceu o certame com o lance de 1,8 bilhão para operar o aeroporto por 30 anos; (3) No dia 6/2/2012, o leilão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília ocorreu de forma simultânea na Bolsa de Valores de São Paulo. A concessão de Guarulhos, que tem prazo de 20 anos, foi arrematada por R\$ 16,213 bilhões pelo consórcio Invepar - composto pelas empresas Invepar (Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A) e ACSA, da África do Sul. O valor da concessão do Aeroporto Internacional de Viracopos ficou em R\$ 3,821 bilhões, para o consórcio Aeroportos Brasil, composto pela Triunfo Participações e Investimentos, UTC Participações e Egis Airport Operation. Já o aeroporto de Brasília foi arrematado por R\$ 4.501 bilhões, lance feito pelo consórcio Inframerica Aeroportos, composto pelas empresas Infravix Participações SA e Corporación America SA.</p>
<p>Energia</p>	<p>(1) No dia 11 de janeiro de 2013, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.783 (antiga Medida Provisória 579), que visa reduzir em 20% na média as tarifas de energia elétrica fornecidas pelo mercado regulado de modo a reduzir os</p>

	<p>custos de produção, aumentar a competitividade e estimular a economia. Para as indústrias, o benefício deve atingir até 32% e para o consumidor residencial, 18%. Segundo a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), da redução média de 20%, 7% serão obtidos com cortes nos encargos setoriais e 13%, com diminuição das tarifas médias de geração e transmissão. A União aplicará recursos anuais da ordem de R\$ 3,3 bilhões na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) para subsidiar programas sociais como o <i>Luz para Todos</i> e a <i>Tarifa Social</i>, destinada à população de baixa renda, hoje custeados pelo setor elétrico e rateados entre o conjunto dos usuários do serviço. A norma vigente originou-se do Projeto de Lei de Conversão 30/2012, aprovado no Senado e na Câmara em dezembro de 2012. Elas são frutos da Medida Provisória 579, editada em 11 de setembro. Vencido o prazo para adesão ou não à proposta do governo em 4 de dezembro, os termos foram aceitos pelo Grupo Eletrobrás, apesar da oposição dos acionistas minoritários. Além dessas, optaram pela renovação a CTEEP (Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista), CPFL (Companhia Paulista de Força e Luz) e CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica). Já CEMIG, COPEL e CELESC (companhias energéticas dos estados de Minas Gerais, do Paraná e de Santa Catarina) recusaram as regras apresentadas para a geração e aceitaram-nas para a transmissão. Também recusou e ficou de fora do pacote a CESP, geradora de São Paulo. Com isso, as respectivas concessões ao final do contrato serão retomadas pela União e terão nova licitação. A redução do insumo essencial à produção foi objeto de campanhas nos últimos anos promovidas por representantes do setor produtivo, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) - que estimou a queda do custo fixo em 4% a partir do corte anunciado - e as Federações das Indústrias do Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro (FIESP e FIRJAN), que apontavam a tarifa de energia no Brasil como uma das mais altas do mundo; (2) O consórcio formado por duas estatais chinesas (CNOOC e CNPC) e duas gigantes petroleiras europeias (Royal Dutch Shell e Total) associadas à Petrobras fez, no dia 21/10/2013, o único lance pelo campo de Libra, na Bacia de Santos, e venceu o primeiro leilão do pré-sal, no modelo de partilha. O consórcio ofereceu a proposta mínima de excedente em óleo para a União de 41,65%, o piso previsto no edital de licitação. Mesmo sem ágio, 75% das receitas do campo vão acabar nas mãos do governo, quando se somam todas as formas de remuneração: royalties, o lucro-óleo, o pagamento de tributos e o bônus de assinatura de R\$ 15 bilhões. Além disso, convém salientar os seguintes dados: R\$ 300 bilhões em royalties serão gerados por libra, 8 a 12 bilhões de barris é o volume estimado de óleo recuperável, 1,4 milhão de barris/dia é o pico de produção estimado entre 10 e 15 anos e a Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA) será a empresa estatal criada para gerir os contratos de blocos arrematados no regime de partilha de produção.</p>
--	--

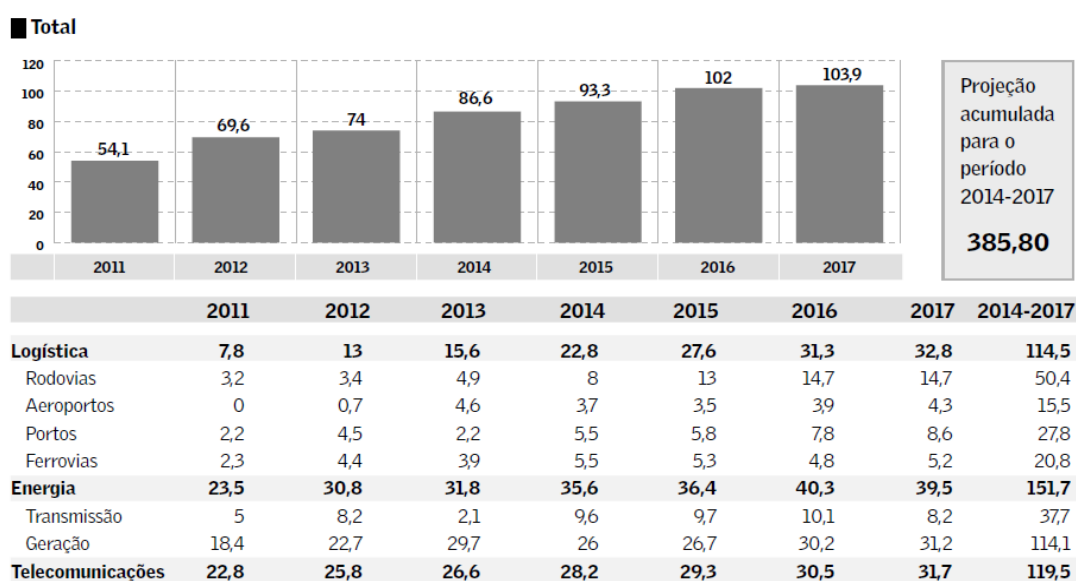
Fontes: IPEA (2013); MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (2014); SP/PR (2014ab); EPL (2014); ANTAQ (2014); ANTT (2014); VALEC (2014); ANAC (2014); VALOR ECONÔMICO (22/10/2013ab; 25/11/2013ab); INFRAERO (2014), ABDIB (2014)

Convém refletir sobre os principais obstáculos à transição de um modelo de estímulo ao consumo para um paradigma ancorado no investimento em infraestrutura, a saber: (1) o desmantelamento, sobretudo na década de 1990, dos órgãos de planejamento do Estado; (2) a inexperiência no equacionamento da infraestrutura; (3) a insistência nas desonerações de bens duráveis depois da crise de 2008 para satisfazer as demandas de grupos empresariais; (4) a determinação, hoje superada, de estabelecer taxas de retorno rígidas para os investimentos; (5) a postura reticente em relação à participação privada na elaboração dos projetos, revertida nos

últimos leilões. Assim, entre o baixo investimento na economia e as pressões do capital financeiro, o governo agora se vê obrigado a uma “guinada conservadora” para atingir um superávit que tranquilize os mercados. A guinada verifica-se também na elevada taxa de juros, hoje em 11,00% ao ano, depois de ter atingido a mínima histórica de 7,25% ao ano, em outubro de 2012 (BANCO CENTRAL, 2014; CARTA CAPITAL, 2013).

Segundo a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB, 2014), a confirmação do controle da situação fiscal pelo governo contribuiria para proporcionar benefícios concretos ao País. Os investimentos em infraestrutura, de 183 bilhões de reais em 2011, equivalentes a 4% do PIB, poderiam atingir até 245 bilhões em 2016, ou 6% de todas as riquezas geradas pela economia.

Gráfico 1. Estimativa do governo de investimentos em concessões em infraestrutura - Em R\$ bilhões



Fonte: BNDES, ministérios, agências setoriais e Valor Econômico (2014). Elaboração: Secretaria de Acompanhamento Econômico/Ministério da Fazenda. Obs: Inclui investimentos de concessões de anos anteriores, mas não contempla ferrovias previstas no Programa de Investimentos em Logística (PIL).

Ademais, o levantamento da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda, mostra que o pico dos investimentos em infraestrutura se concentra entre 2015 e 2017, somando R\$ 299,2 bilhões. O grosso - conforme os cálculos da Secretaria - desses recursos já está contratado e se refere a obras licitadas e algumas poucas que ainda serão. Esse é o caso de rodovias, mas que na avaliação do governo, sairão do papel. Em 2011,

quando a presidente Dilma Rousseff assumiu o governo, os investimentos oriundos de concessões somavam R\$ 54,1 bilhões. Com a decisão de repassar para as mãos da iniciativa privada mais empreendimentos para contornar a falta de recursos públicos, esses desembolsos saltaram para R\$ 74 bilhões em 2013. Para este ano, as concessões devem injetar na economia R\$ 86,6 bilhões, subindo para R\$ 93,3 bilhões em 2015; R\$ 102 bilhões em 2016 e R\$ 103,9 bilhões em 2017. No caso das rodovias, foram incluídos os investimentos como os da BR-060 e BR-163. Para o secretário de Acompanhamento Econômico, Pablo Fonseca, a projeção está subestimada porque não contempla, apesar de ter participação de recursos federais, investimentos feitos por Estados e municípios com mobilidade urbana e água e saneamento básico, assim como em petróleo e gás. Fonseca explicou que o levantamento inclui todas as concessões em infraestrutura, concentradas em três áreas: logística (rodovias, aeroportos, portos e ferrovias), energia (transmissão e geração) e telecomunicações. De 2014 a 2017, espera-se um desembolso de quase R\$ 400 bilhões de investimento, sendo R\$ 114 bilhões em logística, R\$ 151 bilhões em energia e R\$ 119,5 bilhões em telecomunicações. Conforme o levantamento, os investimentos crescem, principalmente, nas obras de logística, ou seja, rodovias, aeroportos, portos e ferrovias. A destinação de recursos privados para essa área era de R\$ 7,8 bilhões em 2011, mas saltou para R\$ 15,6 bilhões em 2013 e deve praticamente dobrar em 2017, ao totalizar R\$ 32,8 bilhões. Os investimentos em logística terão um crescimento de 192% entre 2011 e 2014, passando de R\$ 7,8 bilhões para R\$ 22,8 bilhões neste ano, chegando em R\$ 32,8 bilhões em 2017. Da totalidade dos investimentos, a expectativa é de crescimento de 60% entre 2011 e 2014 e boa parte disso em logística (VALOR ECONÔMICO, 24/06/2014).

IV. Considerações finais

A partir de uma interlocução com a literatura institucionalista que focaliza a relação entre mudança institucional e desempenho econômico, o objetivo deste paper foi analisar o papel das instituições políticas, das elites estratégicas e das coalizões governativas na promoção de medidas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. Deste modo, tentando responder ao menos parcialmente às questões levantadas na introdução desta pesquisa, há uma agenda pós-neoliberal orientada para o desenvolvimento da *infraestrutura* no Brasil, ainda

que muito embrionária e contraditória. Trata-se de um processo eminentemente *endógeno*, fruto da interação entre as instituições políticas, as elites estratégicas e as coalizões de governo.

Após as reformas orientadas para o mercado dos anos 1990, que priorizaram a lógica da estabilização macroeconômica em detrimento das políticas de desenvolvimento, a emergência daquela agenda deve-se, em grande parte, a chegada ao poder de uma (heterogênea) coalizão desenvolvimentista, socialdemocrata e/ou intervencionista no limiar do século XXI. Tal coalizão vem promovendo a *incorporação social de segmentos populares outrora excluídos*, a *revitalização do planejamento governamental na área de infraestrutura* e a *preservação de instituições estratégicas* como o BNDES, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que desempenham um papel fulcral no financiamento dos projetos realizados em parceria com o setor privado. A criação da Empresa de Planejamento Energético (EPE), da Secretaria de Portos da Presidência da República (SP/PR) e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. reiteram a retomada do planejamento estatal na área de infraestrutura, que é indispensável para a definição e implementação de políticas, para a consecução do crescimento sustentado e uma inserção competitiva do Brasil nos mercados globais. Neste sentido, as políticas de concessões, ainda que muito embrionárias, mostraram progressos importantes nas áreas de rodovias, aeroportos e energia - a partir da descoberta de poços de petróleo da camada pré-sal -, ao passo que os setores ferroviário e portuário precisam avançar em seus respectivos marcos legais e regulatórios. Haveria uma expectativa, por parte do Executivo, de que essas mudanças pudessem contribuir um novo e virtuoso ciclo de desenvolvimento.

Com relação à temática das capacidades estatais para a promoção de políticas de infraestrutura, há que se ressaltar a continuidade de trajetória no tocante ao legado desenvolvimentista do Estado brasileiro, vigente entre 1930 e 1980, uma vez que o sistema burocrático tem sido um dos elementos chave que contribuem para a modernização do Estado. O Executivo Federal tem sido capaz de construir capacidade burocrática para lidar com suas prioridades de políticas públicas. Ademais, desde o início dos anos 2000, a burocracia estatal, sobretudo nas áreas relacionadas à estruturação do país, tem sido marcada pelo recrutamento via concurso público, apresenta maior especialização de tarefas, profissionalização e qualificação acadêmica, e está sujeita ao escrutínio público. Essas características estão em patamar diametralmente oposto àquela tecnoburocracia dos regimes autoritários que

capitanearam as políticas de modernização do Estado brasileiro bem como às medidas de “enxugamento” do serviço público durante a década de 1990.

Por outro lado, do ponto de vista das instituições políticas, das elites estratégicas (e/ou parlamentares) e das coalizões de governo, *há entraves para a transição de um modelo de governança assentado em uma coalizão favorável à redistribuição para um que tem no investimento o seu ponto central*. São eles: os elevados “custos de transação” e o reduzido êxito legislativo do governo Dilma Rousseff quando comparado ao governo Lula da Silva, a heterogeneidade de grupos e interesses que circundam a coalizão governativa e a defesa de políticas macroeconômicas antitéticas. Neste último caso, configura-se uma polarização de ideias (e de práticas políticas) acerca dos rumos que o país deve seguir. Por um lado, há uma coalizão liberal-rentista atrelada ao capitalismo financeiro especulativo, cuja renda provém das elevadas taxas de juros que afugentam o investimento. Por outro lado, há uma coalizão (neo) desenvolvimentista e/ou socialdemocrata, que procura aglutinar os interesses conflitantes de dois atores estratégicos, porém antagônicos. Em primeiro lugar, o empresariado industrial, partidário da flexibilização das relações trabalhistas, é pouco arrojado e mobiliza de forma irrisória o investimento e a inovação, sobretudo em momentos de crise; mas que se beneficia consideravelmente das políticas governamentais como a desoneração da folha de pagamentos, os incentivos fiscais e vultosos empréstimos do BNDES. Em segundo lugar, os trabalhadores, que demandam por melhores salários e a retração da desigualdade social via distribuição de renda. Soma-se a isso a desconfiança dos mercados financeiros (e também do empresariado) oriunda do fraco crescimento econômico obtido nos últimos anos, da perda de dinamismo e competitividade industrial, da persistência inflacionária, do aumento do gasto público para estimular a demanda e da diminuição do superávit primário, exigindo do governo o beneplácito a uma política fiscal mais rigorosa. Daí, portanto, a debilidade em formar uma “coalizão minimamente vencedora” (LEFTWICH, 2010) tal como fizeram os países asiáticos bem como constituir um “Bloco Social de Dominação” (AMABLE e PALOMBARINI, 2009) relativamente coeso e estável para regular e estruturar o conflito social em torno das políticas de desenvolvimento no Brasil.

Uma dinâmica bem-sucedida de desenvolvimento implica, dentre alguns elementos relevantes, inovação, investimento do empresariado diante de situações de risco, burguesia disciplinada e articulação Estado/Mercado de modo a evitar o *rent-seeking* (GAITÁN e PINHO, 2014). O Brasil caminha a passos lentos nessa direção, apesar dos avanços recentes na promoção de políticas de infraestrutura, obstaculizando a feitura de uma *coalizão política*

desenvolvimentista que viabilize a passagem de um modelo redistributivo para um paradigma norteador pelo investimento.

V. Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, Daron and ROBINSON, James A. (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Poverty, and Prosperity*. Crown Publishing Group.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon and ROBINSON, James A. (2005), *Institutions as a Fundamental Cause of Long Run Growth*. Disponível em: http://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/jr_institutionscause.pdf. Acesso em: 03/01/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). (2014). Disponível em: http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=1268. Acesso em: 11/01/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). (2014). Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/default.asp?#>. Acesso em: 10/01/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). (2014). Disponível em: <http://www.antt.gov.br/>. Acesso em: 11/01/2014.

AMABLE, Bruno e PALOMBARINI, Stefano. (2009), “A Neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism”, In: *Socio-Economic Review*, vol.7, n.1, p. 123-143.

AMDSEM, Alice; DICAPRIO, Alisa e ROBINSON, James (2012), *The Role of Elites in Economic Development*. UNU-WIDER, NYC.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE (ABDIB). (2014). Disponível em: <http://www.abdib.org.br/index/index.cfm>. Acesso em: 21/01/2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2014), *Copom eleva taxa Selic para 11,00% ao ano*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/default.aspx>. Acesso em: 30/09/2014.

BARBOSA, Nelson (2013), *O velho e o novo desenvolvimentismo: um debate*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=5498>. Acesso em: 30/09/2014.

BELLUZZO, Luiz G. de M. (2013), “Governo perde batalha para mercado financeiro, e país está em camisa de 11 varas, diz Belluzzo”. In: *Folha de São Paulo*, 29/12/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1391113-governo-perde-batalha-para-mercado-financieiro-e-pais-esta-em-camisa-de-11-varas-diz-belluzzo.shtml>. Acesso em: 13/01/2014.

BOSCHI, Renato. (2013), “Politics and Trajectory in Brazilian Capitalist Development”. In: Uwe Becker (Ed.). *The BRICs and Emerging Economies in Comparative Perspective: Political Economy, Liberalisation and Institutional Change*. London: Routledge.

BOSCHI, Renato. e LIMA, M. R. S. de. (2002), “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório”. In: WERNECK VIANNA, L. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

BOSCHI, Renato. (2011). “Instituições, Trajetórias e Desenvolvimento: Uma Discussão a Partir da América Latina” In: Boschi, Renato R. (Org.) *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

BOSCHI, Renato. e DINIZ, Eli. (1991), “O Corporativismo na construção do espaço público”. In: Renato R. Boschi (Org.) *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed.,: IUPERJ.

BOSCHI, Renato. e GAITÁN, Flavio. (2012), “Politics and Development: Lessons from Latinamerica”. In: Renato Boschi and Carlos Henrique Santana (eds.) *Development and Semi-Periphery: Post-neoliberal Trajectories in South America and Central Eastern Europe*. New York: Anthem Press.

BOSCHI, Renato. e GAITÁN, Flavio. (2008), “Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile”. In: LIMA, M. R. S. de. (Org). *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ.

BOTTOMORE, T.B. (1964), *Elites and Society*. London,: A.C. Watts and Co. Ltd.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2005). “Proposta de Desenvolvimento para o Brasil”. In: SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de e MICHEL, R. (Orgs.). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2013a), “Governo, empresários e rentistas”, *Folha de São Paulo*, 02/12/2013. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2013/50.Governo-empresarios-e-rentistas.pdf>. Acesso em: 05/12/2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2013b), “Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo”. *Revista de Sociologia e Política*. [online], vol.21, n.47, pp. 21-29. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/03.pdf>. Acesso em: 24/01/2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007). “Novo-Desenvolvimentismo e Ortodoxia Convencional”. In: DINIZ, E. (Org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2009), *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2003), *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34.

CARTA CAPITAL (2013). *A economia no purgatório*, ano XIX, n. 778, 11/12/2013.

CEPÊDA, Vera A. (2012), “Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico”. *Estudos Avançados*, vol, 26, n. 75, Maio/Agosto, pp. 77-90. ISSN 0103-4014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n75/06.pdf>. Acesso em: 27/01/2014.

CHANG, Há-Joon (2003), *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. London, New York, Penang: TWN/Zed Books Ltd.

CHANG, Ha-Joon & EVANS, Peter (2000), *The Role of Institutions in Economic Change*. Paper prepared for the meeting of the “Other Canon” group, Venice, Italy, January 13-14. Disponível em: <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/c&e-pdf.pdf>. Acesso em: 01/01/2014.

DELFIN NETTO, Antonio (2014), “Há como evitar a tempestade”. In: Carta Capital (Edição especial), ano XIX, n. 781.

DINIZ, Eli. (2013), “Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI”. *Revista de Sociologia e Política* [online], vol.21, n.47, pp. 9-20. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/02.pdf>. Acesso em: 24/01/2014.

DINIZ, Eli. (org.) (2007), “O Pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados”. In: Eli Diniz (Org.) *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro: FGV.

DINIZ, Eli. (2000), *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil Anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

DINIZ, Eli. (1992), “Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, ano 7. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_20/rbcs20_05.htm. Acesso em: 10/03/2012.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. (2013), “Uma nova estratégia de desenvolvimento?” In: Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO). (2014). Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/index.php/br/concessoes.html>. Acesso em: 13/01/2014.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA (EPL). (2014). Disponível em: <http://www.epl.gov.br/>. Acesso em: 13/01/2014.

EVANS, Peter. (2005), “Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation”. In: Lange, M. and Rueschemeyer, D. (eds). *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave Macmillan.

EVANS, Peter. (1993), “O Estado como problema e solução”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 28/29, p. 107-156. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100006&script=sci_arttext. Acesso em: 09/01/2014.

FALCÓN, Maria Lúcia de O. (2013), “Plano Mais Brasil: o plano plurianual para 2012-2015”. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

FAORO, Raymundo. (2008). *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo.

FLEURY, Paulo F. (2013), “Infraestrutura – sonhos e realidade”. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

GAITÁN, Flavio e BOSCHI, Renato. (2014), “Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada”. Projeto Brasil e os Atores Emergentes em Perspectiva Comparada: Capacidades Estatais e a Dimensão Político Institucional *Relatório de Pesquisa: IPEA/INCT-PPED*.

GAITÁN, Flavio e PINHO, Carlos. E. S. (2014), “Atores Estratégicos, Capacidades Estatais e Desenvolvimento: a construção do pós-neoliberalismo na Argentina e no Brasil”. In: Carlos Henrique Santana e Wagner Iglecias (Orgs.). *Estado, Burocracia e Controle Democrático*. São Paulo: Alameda Casa Editorial.

GARAFALO, Gilson de L. (2012). “A volta das privatizações?” In: *Carta Capital*. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/a-volta-das-privatizacoes/>. Acesso em: 17/01/2014.

GOUREVITCH, Peter (1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.

GOUREVITCH, Peter (2008). “The Role of Politics in Economic Development”. IN: *Annual Review of Political Science*, vol 11, n. 1, p. 137-159. Disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.11.053006.185507>. Acesso em: 19/07/2013.

HAAS, Peter. M. (Ed.). (1997), *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Columbia, S. C.: University of South Carolina Press.

HALL, Peter e SOSKICE, David. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

HOLANDA, Sérgio. B de. (1991). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

IANNI, Octávio. (1991). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2013), “Choque na conta de luz”. In: *Desafios do Desenvolvimento*, ano 10, edição n. 76, fevereiro. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2913:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 10/01/2014.

KOHLI, Atul. (2009), “Nationalist Versus Dependent Capitalist Development: Alternate Pathways of Asia and Latin America in a Globalized World”. *Studies in Comparative International Development*, v. 44, p. 386-410.

KOHLI, Atul. (2004). *State Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.

LACERDA, Antonio C. de. (2013), “A hora de pagar os pecados”. In: *Carta Capital*, ano XIX, n° 778, 11/12/2013.

LAND, Anthony (2010). “Leaders, Elites and Coalitions: The Role of Politics and Human Agency in Building Institutions and States”. *Developmental Leadership Program*. Disponível em: <http://www.dlprog.org/ftp/view/Public%20Folder/3%20Other%20Publications%20of%20Interst/Anthony%20Land,%20Leaders,%20Elites%20and%20Coalitions.pdf>. Acesso em: 19/07/2013.

LEFTWICH, Adrian. (2010) “Beyond Institutions: Rethinking the Role of Leaders, Elites and Coalitions in the Institutional Formation of Developmental States and Strategies”. In: *Forum for Development Studies*, Vol. 37: N° 1, March, p. 93-111.

LEFTWICH, Adrian e HOGG, Steve. (2007). “The case for leadership and the primacy of politics in building effective states, institutions and governance for sustainable growth and social development”. *Background Paper N. 1, Developmental Leadership Program*. Disponível em: <http://www.dlprog.org/ftp/view/Public%20Folder/2%20Background%20Papers/Leadership,%20Politics%20and%20Development.pdf>. Acesso em: 16/08/2013.

MICHELS, Robert. (1982), *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

MILL, Charles (1956), *The Power Elite*. New York, Oxford University Press.

NORTH, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

NORTH, Douglass. (1992), “The New Institutional Economics and Development”. Trabalho apresentado na *American Economic Association Meetings*. Washington University, St. Louis. Disponível em: <http://www.deu.edu.tr/userweb/sedef.akgungor/Current%20topics%20in%20Turkish%20Economy/north.pdf>. Acesso em: 16/08/2013.

NUNES, Edson. (2003), *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar.

O'DONNELL, Guillermo. (1987), *Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

O'DONNELL, Guillermo. (1982); "Tensões no Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia". In: David Collier (Org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PINHO, Carlos. E. S. (2012). "O Planejamento Estratégico e Socialdemocrata do Brasil para o Desenvolvimento: alternativas políticas à crise financeira sistêmica do século XXI". *Debates Latinoamericanos*, Ano. 10, n. 20, Outubro, p. 76-110. Disponível em: <http://revista.rlcu.org.ar/numeros/10-20-October-2012/documentos/Pinho.pdf>. Acesso em: 22/05/2013.

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS EM LOGÍSTICA (2014). *SEP autoriza instalação de dois novos TUP em Ilhéus (BA)*. Disponível em: <http://www.logisticabrasil.gov.br/sep-autoriza-instalacao-de-dois-novos-tup-em-ilheus-ba>. Acesso em: 10/01/2014.

ROUSSEFF, Dilma (2012), "Para Dilma, programa de concessões vai saldar dívida de décadas de atraso em investimentos em logística". *Blog do Planalto*, 15 de agosto. Disponível em: http://blog.planalto.gov.br/index.php?s=Para+Dilma%2C+programa+de+concess%C3%B5es+vai+saldar+d%C3%ADvida+de+d%C3%A9cadas+de+atraso+em+investimentos+em+log%C3%ADstica&btn_sub=Buscar. Acesso em: 16/01/2014.

SANTOS, Fabiano e CANELLO, Júlio (2014), "O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas". *Nota de Pesquisa*, NECON, IESP/UERJ. Disponível em: <http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/boletim%20necon%202013.pdf>. Acesso em: 14/01/2014.

SANTOS, Wanderley. G. dos. (1998) "A práxis liberal e a cidadania regulada". In: *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1979), *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.

SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SEP/PR). (2014a), *Reforma do Setor Portuário, Lei n. 12.815, de 05 de Junho de 2013*. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/programas-e-projetos/nova-lei.pdf>. Acesso em: 10/01/2014.

SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SEP/PR). (2014b). *Reequilíbrio de contratos de arrendamentos é regulamentado*. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/noticias/noticias-2014/janeiro/reequilibrio-de-contratos-de-arrendamentos-deverao-seguir-regulamentacao-1>. Acesso em: 10/01/2014.

SICSÚ, João; DE PAULA, L. F. e MICHEL, R. (2005), "Por que Novo-Desenvolvimentismo? (Introdução)" In: SICSÚ, J.; DE PAULA, L. F. e MICHEL, R. (Orgs.). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

SICSÚ, João. (2008), "Planejamento Estratégico do Desenvolvimento e as políticas macroeconômicas". In: João Sicsú e Carlos Vidotto (orgs). *Economia do Desenvolvimento: Teorias e Políticas Keynesianas*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2008.

SIMONSEN, Roberto e GUDIN, Eugênio. (2010), *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_simonsen_gudin_vol03.pdf. Acesso em: 30/09/2014.

SKOCPOL, Theda. (1985). “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. In: Peter Evans et al. (eds.). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

SOUZA, Celina (2013). “Modernisation of the state and bureaucratic capacity-building in the Brazilian Federal Government”. In: Jeni Vaitsman, José Mendes Ribeiro and Lenaura Lobato (Eds.). *Policy Analysis in Brazil*. Policy Press.

VALOR ECONÔMICO (2014), *Concessões devem injetar R\$ 300 bi entre 2015 e 2017*, 24/06/2014.

VALOR ECONÔMICO. (2013a). *América Latina sofre com fraqueza das commodities*, 31/05/2013 e 01 e 02/06/2013, A9,

VALOR ECONÔMICO (2013b). *Dilma comemora ‘o maior consórcio do mundo’*, 22/10/2013.

VALOR ECONÔMICO (2013c). *Definição da PPSA influenciou a Total*, 22/10/2013.

VALOR ECONÔMICO (2013d). *Especial/Infra VI – Portos*. Investimentos via BNDES devem chegar a R\$ 16 bi, 25/11/2013.

VALOR ECONÔMICO (2013e). *Especial/Infra VI – Portos*. Pronatec é esperança para formar mão de obra, 25/11/2013.