

## REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A IDEOLOGIA NEOLIBERAL

Fernanda de Abreu PIROTTA<sup>1</sup>  
Flavio Augusto ODIZIO<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho teve como objetivo, a partir de estudos doutrinários e pesquisas bibliográficas de artigos em revistas e legislação, demonstrar num breve relato a dimensão da interferência da ideologia neoliberal sobre o movimento que resultou na chamada Reforma do Estado. Com efeito, a Reforma significou uma mudança no papel desempenhado pelo Estado brasileiro no domínio econômico, atendendo a princípios e ideais delineados no Consenso de Washington. Para que isso fosse possível, a reestruturação estatal envolveu a edição de leis, projetos, medidas provisória e principalmente Emendas à Constituição, voltados estes instrumentos à consecução prática de um objetivo de desenvolvimento com cunho neoliberal. Chama-se atenção à distinção entre desenvolvimento e progresso, da qual derivam circunstâncias diametralmente opostas.

**Palavras-chaves:** Estado. Progresso. Desenvolvimento. Reforma do Estado. Ideologia neoliberal.

### 1 INTRODUÇÃO

Durante muitas décadas, o Estado brasileiro exerceu a função de Estado empreendedor, caracterizado pela sua constante atuação como condutor do processo de industrialização e por uma política intervencionista em que ocorria a participação estatal direta na produção de bens e serviços. (Oliveira e Rodas, 2002, p. 132)

O início da intervenção estatal no domínio econômico adveio no Brasil em decorrência de uma conjugação de fatores que remontam ao começo do processo de industrialização e à busca pelo desenvolvimento do país. Segundo assinala Bresser-Pereira, no ano de 1930 teve início a Revolução Industrial Brasileira, resultante da superveniência de três acontecimentos principais: a deflagração da Primeira Guerra Mundial, a depressão econômica e a Revolução de 1930, que proporcionaram a oportunidade para investimentos no setor industrial. (Bresser-Pereira, 2003, p. 7)

---

<sup>1</sup> Discente do curso de Direito da Universidade Estadual de Londrina. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à UEL - Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

<sup>2</sup> Discente da Faculdade Metropolitana-IESB. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Os acontecimentos da Primeira Guerra Mundial e a depressão econômica de 1929 constituíram fatores essenciais para explicar o início do processo de industrialização nesse período da história brasileira, pois eles criaram um ambiente favorável aos investimentos industriais. Até o início da Primeira Guerra, a participação da indústria na economia brasileira havia sido ínfima devido ao predomínio exercido pelo setor agro-exportador. Com o advento do conflito mundial, as relações de troca tradicionais – exportação de produtos primários e importação de produtos elaborados – foram praticamente rompidas, o que provocou a suspensão da entrada maciça de capitais estrangeiros. Sem o capital externo, a livre iniciativa nacional obteve um impulso inicial para investir na industrialização, de modo a atender à demanda existente no mercado interno, que se manteve relativamente constante, apesar da crise mundial. (Brum, 1982, p. 50-52)

A Revolução ocorrida em São Paulo, nos anos 30, significou o rompimento com a ordem econômica tradicional das oligarquias cafeeiras que dominavam o Brasil há quatro séculos, propiciando que a partir daí a tônica da política fosse o estímulo ao desenvolvimento da indústria com base em capital nacional (Bresser-Pereira, 2002, p. 42-43). As forças políticas que assumiram o governo brasileiro nesse período apoiavam-se na idéia de que o desenvolvimento do país viria por meio da industrialização comandada pelo capital interno e mediante o modelo econômico de substituição das importações, sobretudo de bens duráveis, cujo intuito era produzir para consumo interno, e não mais produzir para exportar (Rodrigues, 1992, p. 20).

Entretanto, o setor privado no Brasil não possuía o interesse, a infra-estrutura e nem a capacidade financeira suficientes para promover o desenvolvimento econômico demandado pelo país (Menezes, 2002, p. 50). E, além da fragilidade do setor privado, de acordo com a tese nacional-desenvolvimentista, a intervenção estatal na economia brasileira consistia em importante alternativa para evitar a concessão de setores estratégicos à exploração da iniciativa privada estrangeira. (Barroso, 2002)

Por estes motivos, e em virtude do próprio modelo de substituição das importações, foi considerada como mister a participação ativa do Estado como desencadeador do desenvolvimento nacional. Para desempenhar esta função, o Estado teve que ampliar suas atribuições, readequar seus órgãos e sua estrutura.

Assim, teve início a ampliação da atuação econômica do Estado brasileiro, principalmente na década de 40, com a criação das primeiras grandes empresas públicas: a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco; empresas estatais que passaram a atuar nos principais setores de infra-estrutura do país com o intuito de promover o desenvolvimento. (Rego e Marques, 2000, p. 190)

A expansão do Estado Desenvolvimentista brasileiro pôde ser verificada efetivamente também a partir da década de 60 – sobretudo após o movimento militar de 1964 –, e ao longo da década de 70, quando foram criadas mais de 300 empresas estatais. Em setembro de 1981, recenseamento oficial arrolava a existência, apenas no plano federal, de 530 pessoas jurídicas públicas de teor econômico. (Tácito, 1998, p. 3)

No entanto, a partir de meados da década de 70, após a crise econômica mundial e as duas crises do petróleo, manifestou-se em diversas partes do mundo ocidental um consenso progressivo no sentido de que o Estado dono de muitas empresas era incapaz de manter o nível de investimento necessário para gerar o progresso. (Coimbra, 2001)

Várias causas foram apontadas para justificar a ineficiência das estruturas

oriundas do intervencionismo estatal, tal como a súbita modificação da dinâmica financeira mundial e a incapacidade das instituições rígidas de adaptarem-se ao ritmo das alterações sociais e econômicas. (Tojal, 2002, p. 85)

Em países como o Brasil, que mantiveram a tradicional política de substituição das importações, restringindo-se a promover pequenos ajustes de acordo com o advento das crises, verificou-se um déficit tecnológico na medida em que os agentes econômicos perderam produtividade. As taxas de crescimento do país desaceleraram e tiveram sua posição relativa no comércio mundial enfraquecida. (Faria, 2002, p. 97)

Na década de 80, a maior parte dos setores da economia brasileira encontrava-se tecnologicamente atrasada se comparados aos padrões internacionais. Atraso este manifestado tanto pela obsolescência das máquinas e equipamentos quanto nos métodos de gerenciamento e administração e nas relações capital-trabalho. A deficiência de investimentos refletia-se na precariedade dos serviços de infra-estrutura, em especial, nas áreas de energia, telecomunicação, transportes e portos. (Rego e Marques, 2000, p. 186)

Enquanto isso, internacionalmente, o cenário econômico gerador de riquezas alterava-se com velocidade. Na década de 70, o padrão de industrialização era comandado pelos complexos de metalurgia, mecânica e química; já nos anos 80, o padrão passou a condicionar-se pelas novas tecnologias da microeletrônica, informática, telecomunicações, automação, pela busca de novos materiais e de energias renováveis e pela biotecnologia.

Do ponto de vista dos economistas, tornou-se imperiosa a idéia de necessidade de redefinição e articulação política para implantar uma nova política industrial que fosse capaz de adaptar o país às transformações em curso na economia mundial e apta a estimular internamente a recuperação do atraso tecnológico, provendo à economia brasileira competitividade no contexto mundial.

No plano político, o pensamento de Arnold Wald reflete o adágio dominante a respeito da estatização. Segundo este autor, além de provocar a centralização do poder e a inflação, a presença constante do Estado como empresário dá ensejo a uma atmosfera de corrupção oriunda do funcionamento do próprio sistema, pois o mesmo fora concebido de modo a conceder poderes arbitrários aos entes estatais e aos seus diversos agentes, os quais deixaram de ter que prestar contas dos seus atos à coletividade, albergados pelo manto da discricionariedade. (Wald, 1997, p.62)

Independentemente da causa, na corrente dominante predominava a idéia de que não era mais possível manter a equação que relacionava economia, política e direito nos mesmos moldes que no período dos trinta anos do pós-guerra. Conforme avalia Maria Paula Dallari Bucci, neste momento:

“Surge na pauta das discussões econômicas, políticas e jurídicas a redefinição do papel do Estado, que passaria, no entendimento da corrente dominante, a ter reduzida sua atuação direta, tanto no provimento de direitos sociais no patamar que caracterizou o Estado de bem-estar (saúde, educação, previdência, moradia, etc.) como na intervenção econômica propriamente dita (indústria de base, infra-estrutura de transportes, regulação econômica, etc.)” (Tojal, 2000, p. 85)

A interferência do Estado brasileiro na economia surgiu como resposta aos anseios de desenvolvimento demandados pelo país e foi calcada no nacionalismo, dando início à industrialização e à modernização a partir da afirmação de uma identidade e interesses nacionais. (Bresser-Pereira, 2003, p. 7)

Entretanto, embora fossem percebidas modificações significativas com a implantação do projeto político de intervenção estatal, o modelo foi paulatinamente sendo considerado insatisfatório, em virtude da redução da eficiência nas atividades desempenhadas diretamente pelo Estado. Neste contexto, adquiriu espaço e força a ideologia neoliberal.

## 2 A IDEOLOGIA NEOLIBERAL E O CONSENSO DE WASHINGTON

A ideologia que se denomina neoliberalismo nasceu de um grupo de economistas, cientistas políticos e filósofos – entre os quais se destacam Popper e Lippman –, que em 1947 reuniu-se em *Mont Saint Pélerin*, na Suíça, à volta do austríaco Friedrich Hayek e do norte-americano Milton Friedman. Esse grupo de pensadores opunha-se radicalmente ao surgimento do Estado de Bem-Estar Social de estilo keynesiano e social-democrata, e à política norte-americana do *New Deal*. E, como forma de expressar seu inconformismo, elaboraram um projeto econômico e político no qual atacavam o chamado “Estado Providência”, os encargos sociais decorrentes da política de Bem-Estar Social e a intervenção estatal nas atividades do mercado. Segundo o grupo de Hayek, esse tipo de Estado destruía a liberdade dos cidadãos e a competição, sem as quais não haveria prosperidade. (Chauí, 1997)

As idéias neoliberais permaneceram esquecidas até a crise capitalista dos anos 70, quando houve significativas baixas de crescimento econômico e altas taxas de inflação: a chamada estagflação. A partir da crise, o grupo de *Mont Saint Pélerin* ganhou proeminência, pois explicavam a crise como resultado do poder excessivo conferido aos sindicatos e aos movimentos operários que haviam pressionado por aumentos salariais e exigido o aumento dos encargos sociais do Estado. Com isto, os níveis de lucro requeridos pelas empresas ficaram frustrados e desencadearam processos inflacionários “incontroláveis”.

Assim, de acordo com este diagnóstico, a ideologia neoliberal propôs o fortalecimento do Estado e seus poderes com vistas à fragmentação do poder dos sindicatos e movimentos operários, controle do gasto público e redução dos encargos sociais. A meta principal do Estado deveria ser a estabilidade monetária, com a contenção dos gastos sociais e restauração da taxa de desemprego que proporcionasse uma reserva de mão de obra industrial, diminuindo, assim, o poderio dos sindicatos. Ademais, deveria o Estado realizar uma ampla reforma fiscal para atrair investimentos privados, o que na prática correspondia à redução dos impostos sobre o capital e grandes fortunas, aumentando-os sobre a renda individual e, portanto, sobre o trabalho, o consumo e o comércio.

Um dos pontos principais das propostas neoliberais consistia na necessidade de redefinição do papel da Administração Pública e do modo do Estado atuar no domínio econômico, assentando-se na premissa de que o Estado não deve obstar o livre funcionamento do mercado e atuar diretamente na produção de bens e serviços, mas, sim, restringir sua ingerência à amenização das eventuais falhas, impedindo, por exemplo, a formação de cartéis e trustes nacionais ou internacionais. (Silva, 2000, p. 86-87)

Os governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, representaram bem o modelo teórico do neoliberalismo colocado em prática a partir dos anos 70-80. A título de exemplo, cumpre lembrar que o governo Thatcher, norteado por este ideário, tomou medidas como a contração da emissão monetária, elevação das taxas de juros, redução expressiva dos impostos sobre os altos rendimentos, eliminação dos controles sobre os fluxos financeiros, criação de níveis de desemprego, imposição de uma nova legislação anti-sindical e a diminuição dos gastos sociais. Por fim, foi realizado um amplo programa de privatização. (Gentili e Sader, 2003, p. 12)

Já nos Estados Unidos, a prioridade neoliberal voltou-se para a competição militar com a União Soviética, de forma a combater o regime socialista. Não obstante, Ronald Reagan adotou medidas de política interna consideradas essencialmente neoliberais, tal como a redução de impostos para os detentores de maior capital, elevação da taxa de juros e repressão de greves dos trabalhadores.

As reformas estruturais de cunho neoliberal vão assumindo, sobretudo a partir de meados dos anos 80, uma convergência induzida pelas medidas recomendadas, que foram adquirindo o *status* de doutrina constituída e aceita pela maioria dos países capitalistas do mundo como forma de superar a crise dos anos 70, evidenciada por baixas taxas de crescimento combinadas com altas taxas de inflação. (Silva, 2000, p. 98)

Em 1989, na cidade de Washington, foram sistematizadas as principais propostas do programa neoliberal em um seminário convocado pelo *Institute for International Economics*, com o título *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, do qual participaram funcionários do governo dos Estados Unidos e de organismos financeiros internacionais ali instalados: o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. As conclusões desse encontro acadêmico, que não possuía caráter deliberativo, passaram a ser denominadas informalmente *Consenso de Washington*. (Mance, 1999)

O *Consenso de Washington* apresentou um decálogo de medidas cuja finalidade era estabelecer as políticas econômicas capazes de "salvar" os países latino-americanos de um colapso econômico, o qual teria como ilação deploráveis tensões sociais. (Rego e Marques, 2000, p. 180) As propostas oferecidas nessa reunião foram orientadas pelo princípio corolário do neoliberalismo: *a soberania do mercado auto-regulável e das relações econômicas*, e exigiam, para atingir tal preceito, que houvesse a redução do papel do Estado enquanto agente econômico e o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais chamados "voláteis".

O conjunto integrado de políticas econômicas sugeridas pelo governo estadunidense e por suas agências internacionais (FMI e BIRD) consubstanciavam uma estratégia seqüencial composta por três fases: a primeira, direcionada à estabilização macroeconômica; a segunda, dedicada ao que o BIRD vem chamando de reformas estruturais, representada pela liberação financeira e comercial (desregulação de mercados e privatização de empresas estatais); e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos privados e do crescimento econômico. (Silva, 2000, p. 111)

Numa exposição bem simplista e resumida, pode-se dizer que a essência do modelo teórico formulado por Jonh Maynard Keynes consiste em dizer que um dos principais fatores responsáveis pelo volume de emprego é explicado pelo nível de produção nacional de uma economia, que por sua vez, é determinado pela demanda agregada ou efetiva. Para Keynes, como não existem forças de auto-ajustamento na economia, faz-se necessária a intervenção do Estado por meio de uma política de gastos

públicos para gerar empregos. A teoria keynesiana influenciou muito a política econômica nos países capitalistas que após a crise da década de 30 acumulavam altos índices de desemprego. (Rego e Marques, 2000, p. 152)

Segundo a crítica liberal, o modelo de desenvolvimento keynesiano tornou-se, a partir das experiências de crises fiscais e econômicas experimentadas pelo intervencionismo estatal, sinônimo de inefetividade política, administrativa, normativa, operacional e até organizacional. Esta ideologia prevaleceu, no sentido de que não era possível manter a equação que relacionava economia, política e direito, segundo a idéia do Estado como forte agente econômico. (Tojal, 2002, p. 153)

O “Consenso” representou a ratificação da proposta neoliberal, que o governo norte-americano vinha defendendo como condição necessária para que qualquer país pudesse receber cooperação financeira externa bilateral ou multilateral. A partir de então as políticas econômicas brasileiras buscaram ajustar-se a esse modelo, como forma de obter financiamentos internacionais.

No Brasil, a conjuntura econômica que aglutinava a estagnação tecnológica e industrial, altos índices de inflação com o baixo potencial aquisitivo da população consumidora proporcionou ambiente fértil ao entendimento de que seria imprescindível adotar as medidas “liberalizantes” na economia para retomar o crescimento econômico a partir da tomada de empréstimos internacionais.

Ao final do século XX, os opositores do regime intervencionista estatal retratavam o Brasil como um Estado grande, agente principal dos setores de infra-estrutura, porém, ineficiente e burocrático, caracterizado por “bolsões endêmicos de corrupção” e pela incapacidade de proporcionar equidade social aos cidadãos. (Barroso, 2002) Concomitantemente, ocorria no mundo uma transformação irreversível: a globalização dos mercados, com os Estados cada vez mais atrelados uns aos outros, e o crescimento econômico nesse ambiente condicionado à competitividade para vencer a concorrência que extrapola os limites do território.

Foi então que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, sobretudo na década de 90, as dimensões da atuação e as relações entre Estado e sociedade passaram para o cerne do debate institucional no Brasil, dando início a uma série de mudanças administrativas, com o intuito de extirpar os obstáculos jurídicos à liberalização da economia brasileira.

## **2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Em relação aos parâmetros que regem o direito econômico, a legislação constitucional brasileira sempre se notabilizou pela atuação estatal na economia, em conformidade com a estratégia de fomentar a expansão da capacidade produtiva mediante o incentivo à substituição das importações para suprir as deficiências da iniciativa privada e com o objetivo de gerar o desenvolvimento necessário ao país. (Silva, 2000, p. 139)

Foi assim nas Constituições de 1934, de 1937, de 1946 e de 1967. Em todas elas, o processo de estatização esteve presente e, apesar das diversas formas de manifestação, representavam a consolidação das bases do intervencionismo no país.

É importante frisar que estatização é aqui compreendida na acepção jurídico-econômico, isto é, designa a forma pela qual o Estado intervém na atividade econômica por meio da criação de entes públicos encarregados de atuar e suprir a demanda infra-estrutural

da economia e da sociedade. O fundamento desta política de intervenção seguia as regras constitucionais e ocorria em nome da segurança nacional; a intenção era reprimir o poder econômico e disciplinar a entrada e saída de capital e para o exterior. (Souza, 2003, p. 363)

Ao elaborar a Constituição de 1988, os constituintes mantiveram a posição nacionalista, buscando preservar a exclusividade do Estado brasileiro na exploração de diversas atividades econômicas. Essa postura foi alvo de inúmeras críticas por parte dos mais variados segmentos da sociedade, já à época da Constituinte. Os mais inconformados, como o Senador Roberto Campos, chegaram a declarar que a nova Constituição era “saudavelmente libertária no político”, mas “cruelmente liberticida no econômico”. (Andrade e Bonavides, 2004, p. 497)

Em especial, os reparos mais atroztes focavam pontos como a “reserva do mercado” ou determinados conceitos constitucionais, tal como aquele que diz que “o mercado interno integra o patrimônio nacional”. Censurava-se também, com ênfase, o conceito de *empresa nacional* definido pela Lei Maior.

Na grande imprensa, o pessimismo em relação ao tratamento dispensado pela Constituinte ao aspecto econômico refletiu-se em inúmeros artigos e editoriais, como os do periódico diário *Folha de S. Paulo*, que, em 30 de agosto de 1988, publicou um editorial intitulado “Elogio do Atraso”, no qual lastimava a discriminação em favor das “empresas brasileiras de capital nacional”, ponderando que “chegava a ter um aspecto tragicômico o fato de que a proteção cartorialista a determinados tipos de empresa nacional, incapazes de enfrentar a concorrência externa, fosse defendida pelas forças de esquerda no Congresso Constituinte”.

Os professores Paes de Almeida e Paulo Bonavides ainda relatam que a Constituição foi acoimada de nacionalista e xenófoba por algumas correntes do empresariado; o eco do inconformismo do capital estrangeiro transpareceu num artigo do *Financial Times* de Londres, onde se lê:

A Constituição é menos impressionante quando aborda questões econômicas. As disposições são retrógradas, ignorando a atual tendência latino-americana de maior participação das forças do mercado e de diminuição das restrições ao capital estrangeiro. A tônica é nacionalista e protecionista, a começar com o conceito de empresa ‘brasileira’, cujo capital majoritário precisa ser de controle nacional. As empresas brasileiras podem ter acesso privilegiado a financiamentos, operar exclusivamente em setores-chaves estratégicos e receber tratamento preferencial em contratos. (Andrade e Bonavides, 2004, p. 498)

O fato é que nos anos 80 e 90 diversos países da América Latina, como o México e a Argentina, haviam-se colocado na vanguarda de um movimento cujo escopo era atrair tanto os capitais como tecnologia de ponta para reformar suas economias. O presidente Carlos Menem, da Argentina, chegou a privatizar a empresa estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF), que exercia o monopólio da exploração e do refino do petróleo. (Peixoto e Rego, 1994, p. 144)

Em contraposição, a Carta Magna brasileira, promulgada em 05 de Outubro de 1988, erigiu o monopólio do petróleo ao *status* de mandamento constitucional.

Embora fuja ao escopo deste trabalho discutir a plausibilidade das críticas direcionadas à Constituição, é pertinente observar que os principais pontos debatidos e que

foram considerados obstáculos constitucionais à liberalização da economia foram os principais pontos objetos das proposições de Reforma do Estado.

Na verdade, a ideologia neoliberal é o reflexo mais concreto da reestruturação administrativa do Estado brasileiro, pois é com fundamento nos princípios do mercado que a nova realidade econômica e política julga necessário conferir a certos entes jurídicos ligados ao Estado toda autonomia possível para intervir na organização das relações econômicas.

## **2.2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO**

Conforme aponta Brasília Sallum Jr., embora a retórica liberal tivesse sido absorvida pelos meios de comunicação e tenha se difundido entre as camadas médias da população, isso ocorreu em menor proporção na elite política, entre os trabalhadores organizados e servidores públicos, que continuaram a defender os ideais de propriedade nacional e intervenção estatal. (Sallum Jr., 2003, p. 58) Eis porque, na Constituinte de 1988, prevaleceu o projeto político que mantinha determinadas restrições ao capital estrangeiro, a existência de monopólios estatais e a estrutura de empresas estatais envolvidas na exploração direta em setores essenciais da atividade econômica.

Na verdade, o modelo de Estado construído pela Constituinte de 1988 estava fincado axiologicamente em valores como os da soberania nacional, da erradicação da pobreza, entre outros, os quais supõem um Estado de Bem-Estar Social que proporcione garantias e direitos individuais por vezes incompatíveis com a lógica do mercado que visa à primazia do progresso.

A noção de progresso, até pelo contexto liberal em que foi concebida, é sinônimo de crescimento individual, contrapondo-se em certa medida, ao conceito de desenvolvimento econômico, que pressupõe o crescimento da coletividade em todos os aspectos da vida humana. (Vilanova, 2003, p. 543)

Quando a Constituição de 1988 estruturou o “novo” Estado brasileiro, trouxe em seu bojo um conjunto de valores, fundamentos e garantias aos cidadãos cujo objetivo é atingir o desenvolvimento em todas as suas facetas. A importância do mercado e de uma ordem econômica equilibrada não foram excluídas; porém, uma certa concepção de Estado de Bem-Estar permaneceu como responsável pela consecução dos escopos fundamentais da República Brasileira.

Dentro desse contexto, para modificar a feição da intervenção do Estado brasileiro na esfera econômica, a Reforma do Estado envolveu a produção legislativa de várias Emendas à Constituição, a edição de diversas leis infraconstitucionais e a prática de atos administrativos voltados à implantação de reformas estruturais. (Barroso, 2002) Foi por meio desses instrumentos que a Reforma Administrativa empreendeu o ajuste fiscal, o abandono da estratégia de substituição das importações e o programa de privatizações de empresas estatais – iniciado com o Plano Nacional de Desestatização, consubstanciado na Lei nº 8.031/90.

Consolidou-se, assim, a idéia de que a transferência da atividade econômica para o setor privado tornava-a mais eficiente. Para tanto, o Estado devia reduzir o seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se somente no papel de regulador e provedor ou promotor destes. (Tojal, 2002, p. 154)



A transformação mais distintiva ocorrida na relação entre Estado e economia foi terem as empresas estatais deixado de sustentar a gestão econômica governamental. A maioria das estatais foi privatizada, e alguns setores do serviço público, antes atendidos pela administração direta do Estado ou submetidos ao monopólio constitucional, passaram aos cuidados de empresas privadas por meio de concessões, permissões ou autorizações.

Esta diminuição drástica das funções empresariais do Estado não eliminou o intervencionismo estatal; porém, modificou-o profundamente. A fim de disciplinar e controlar os serviços públicos concedidos ao setor privado, o Estado criou autarquias sob regime especial: as agências reguladoras, que ficaram incumbidas das tarefas de planejamento, regulação e fiscalização de atividades cuja realização fora transferida para a iniciativa privada, como as telecomunicações, a eletricidade, o petróleo e o gás, por exemplo. (Sallum Jr., 2003, p. 60)

Porém, antes de expor e analisar as modificações estruturais operadas na política econômica brasileira que levaram à criação das agências reguladoras convém mostrar o *status ante*, principalmente no que tange ao texto original da Constituição Federal, de modo que se possa ganhar uma dimensão adequada das alterações operadas.

### **2.2.1 De 1990 a 1995: As Políticas Econômicas para a Reforma do Estado Brasileiro**

Nas eleições de 1989, a vitória de Fernando Collor de Mello significou também o triunfo de um governo identificado com o neoliberalismo. A gestão de Collor representou o impulso inicial para a Reforma Administrativa. Antes dele, a política econômica e industrial pautava-se de acordo com o nacional-desenvolvimentismo, ou seja, incentivos e medidas de estímulo à indústria brasileira e ao capital nacional; elementos de grande importância na estratégia de adaptação às crises externas dos anos 70 e 80. (Bonelli, Veiga e Brito, 1997)

A partir de 1983, essa política de incentivos foi sendo gradualmente desativada em função de pressões do GATT e de alguns parceiros comerciais do Brasil e do agravamento das restrições financeiras que determinaram a desativação da maioria das linhas oficiais de crédito às exportações na segunda metade da década de 80.

Esses esquemas de proteção, estímulo e regulação da atividade industrial e de comércio exterior foram alterados na própria data inaugural da administração do Presidente Fernando Collor de Mello com a Medida Provisória nº 158 – depois transformada, com modificações, na Lei nº 8.032 –, e com a Medida Provisória nº 161, depois convertida na Lei nº 8.034, em 12 de abril de 1990, com algumas mudanças. A Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 158 trazia as primeiras indicações dos objetivos e diretrizes da nova política industrial. De acordo com os termos deste instrumento normativo, os alicerces da nova concepção política da economia nacional deveriam estar enfocados na questão da competitividade. (Rego e Marques, 2000, p.190)

Essa proposta inicial foi pormenorizada no documento “Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior” (PICE), divulgado em meados de 1990. Conforme a PICE, o foco central da nova política industrial visava a aumentar a eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, baseado na modernização e reestruturação da indústria. (Fazenda, 1991)

Durante o período Collor, as licenças e as barreiras não tarifárias à importação foram suspensas e as tarifárias alfandegárias foram redefinidas, criando-se um programa

para sua redução progressiva ao longo de quatro anos. Concomitantemente, foi programada a desregulamentação das atividades econômicas e a privatização das companhias estatais que não estivessem protegidas pela Constituição, justificava-se as medidas argumentando que o escopo era recuperar as finanças públicas e reduzir aos poucos o papel do Estado no incentivo à indústria doméstica. Finalmente, deu-se seqüência à política de integração regional com os países da fronteira sul, instituindo-se o Mercosul, em 1991, com vistas a ampliar o mercado para os produtos domésticos de seus participantes.(Sallum Jr., 2003, p. 65)

Com efeito, é importante frisar que a eleição de Fernando Collor de Melo significou a entrada do Brasil numa estratégia de progresso sob a ótica neoliberal e de acordo com as diretrizes do *Consenso de Washington*. Reflexo disto foi a aprovação do Decreto 99.179/15.03.1990, que instituiu o Programa Federal de Desregulamentação e, em seu artigo primeiro ditava o seguinte:

Fica criado o Programa Federal de Desregulamentação, **fundamentado** no princípio constitucional da liberdade individual, com a finalidade de **fortalecer** a iniciativa privada, *em todos os seus campos de atuação, reduzir a interferência do Estado na vida e nas atividades do indivíduo, contribuir para a maior eficiência e o menor custo dos serviços prestados pela Administração Pública Federal (...)* grifos do original. (Sallum Jr. 2003, p. 65)

O decreto da desregulamentação foi corroborado depois pela Lei 8.031/90, que criou o Programa Nacional de Desestatização, consagrando a inserção do Brasil na conjuntura global, segundo os princípios da dogmática liberal, que entendem ser o mercado melhor e mais eficiente alocador de recursos que o Estado.

O Programa Nacional de Desestatização foi o instrumento normativo que colocava em prática a política econômica de desestatização e privatização de empresas estatais, no sentido de reordenar a posição do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades exploradas pelo setor público.(Souza, p, 365) Inicialmente, foram incluídas no Programa 68 empresas públicas, número que foi alterado no decorrer do tempo, com a entrada de novas empresas e a exclusão de outras. (Rego e Marques, 2000, p. 194)

O Programa Nacional de Desestatização teve origem na Medida Provisória nº 155, editada em 15.03.90, de forma claramente desconforme com os critérios de urgência e relevância exigidos para a edição de uma Medida Provisória, segundo os termos do art. 62 da C. F, todavia, a definição desses pressupostos fica a cargo do sentimento político do governante, pautado por sua discricionariedade. Cumpre ressaltar, porém, que a real urgência para aprovação deste Plano consiste no fato de que, sem ele, inúmeras medidas entrelaçadas por esse plano perderiam a eficácia se não fossem apreciadas conjuntamente e implementadas imediatamente. A tamanha pressa em aprovar o Programa de Desestatização gerou erros jurídicos crassos como a confusão entre os conceitos de desestatização e privatização. (SILVA, 2000, p. 166)

Em contrapeso à política neoliberal e como resultado da mobilização de um corpo consistente de juristas brasileiros, foi aprovada, também no ano de 1990, a Lei nº 8.078, o denominado Código de Defesa do Consumidor, que trouxe ao ordenamento jurídico pátrio uma série de disposições protetivas do sujeito enquanto consumidor de

produtos e serviços. Há que se ressaltar a relevância deste Código para as relações de consumo, visto que esta lei resguardou sobremaneira interesses individuais e coletivos fundamentais.

Em 1992, o então presidente Fernando Collor de Melo sofreu processo de *Impeachment*, razão por que assume a Presidência seu vice, Itamar Franco, o qual, embora refratário ao processo de desestatização e privatização, colheu os frutos plantados no governo de seu antecessor, consolidando 41 privatizações de empresas públicas. (Almeida e Galvão, 1996, p. 25)

Mesmo com todas as modificações da política econômica e das legislações correlatas, a ação infraconstitucional mostrou-se insuficiente aos objetivos de liberalização econômica, pois permaneciam preservados os monopólios estatais e entraves constitucionais consagrados pela Constituinte de 1988. A oportunidade para alterá-la veio nos anos de 93 e 94, porquanto havia a disposição constitucional do Ato das Disposições Transitórias que possibilitava a elaboração de uma revisão constitucional, dentro do prazo de cinco anos. (Peixoto e Rego, 1994, p. 144)

Neste interregno, a discussão no Congresso ganhou força e adeptos para posições favoráveis e desfavoráveis: de um lado estavam os defensores de amplas modificações e de outro, a esquerda partidária que apregoava a manutenção de todos os dispositivos constitucionais.

No entanto, em razão da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para apurar corrupção no governo Collor (a chamada *CPI do Orçamento*) e dos escândalos envolvendo os parlamentares que fervilhavam concomitantemente à discussão da revisão constitucional, nenhuma reforma de efeito foi levada a cabo.

Em 1993, o ministro da Economia do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, apoiado por uma equipe de economistas, implantou um plano de estabilização da economia, denominado *Plano Real*. Este Plano foi considerado por diversos analistas como um dos mais bem-sucedidos programas de estabilização na História do Brasil. (Rego e Marques, 2000, p. 205)

A repercussão positiva do Plano Real e o sucesso do Programa de Estabilização Econômica conferiram posição de destaque ao ministro Fernando Henrique Cardoso, que, candidato às eleições de 1994, foi eleito Presidente da República, tomando posse em 1995.

Aliado aos objetivos de redefinição do papel do Estado na economia, em seu primeiro ano de mandato, o governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu resultados favoráveis em negociações junto ao Congresso Nacional, com o fito de viabilizar a participação dos investimentos privados em infra-estrutura no país. (Almeida e Galvão, 1996, p. 34)

O primeiro passo foi obter a aprovação, pelo Senado Federal, do Projeto de Lei de Concessões de Serviços Públicos, antiga proposição do então senador Fernando Henrique Cardoso. Subseqüentemente, foram enviadas propostas de cinco emendas à Constituição, fundamentais para a consecução dos escopos esboçados no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relato sobre a história política da Reforma do Estado no Brasil procura demonstrar que a mudança estrutural não se limitou à alteração e introdução de normas jurídicas, mas se inseriu num contexto muito mais amplo, de efetivação de uma ideologia: o neoliberalismo.

O capitalismo inspirado por esta ideologia dispensa e rejeita a presença estatal não só no mercado, mas também nas políticas sociais, de sorte que a privatização e a desestatização dos serviços públicos tornaram-se estruturais e o resultado auferido é que a idéia de direitos sociais como pressuposto e garantia dos direitos civis ou políticos tende a desaparecer, porque o que era um direito converte-se num serviço privado regulado pelo mercado e, portanto, torna-se uma mercadoria a que têm acesso apenas os que têm poder aquisitivo para adquiri-la. (Chauí, 1997)

Para reformular a estrutura do direito positivo e redimensionar o âmbito de ação das instituições judiciais, legisladores e governantes recorreram à amplas e ambiciosas estratégias de descentralização e desconstitucionalização, implementadas paralelamente à promoção da ruptura dos monopólios estatais, à alienação de empresas públicas, à privatização de serviços essenciais, à abdicação do poder de regulação ou interferência na fixação de preços e salários e de limites nas contratações trabalhistas e nas condições de trabalho e cortes nos gastos sociais. (Faria, 2002, p. 113)

Sob o dogma de estabilidade econômica e corte do déficit público proposto pelos fundadores do neoliberalismo, corroborado pelo argumento de que as estatais não eram satisfatórias em termos de eficiência e produtividade, diversas empresas públicas foram privatizadas e vários serviços públicos foram desestatizados. O processo iniciado com as primeiras alienações de empresas estatais ocorridas no Governo Collor, aprofundou-se nos oito anos de Governo Fernando Henrique Cardoso, seguindo um modelo neoliberal sistematizado no *Consenso de Washington* que preconiza, em última instância, a abolição dos investimentos estatais na produção, abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, mas, principalmente, a transferência da execução de serviços públicos para o setor privado. (Chauí, 1997)

Uma das facetas mais conhecidas desse processo de redefinição do Estado consiste na fragilização de sua autoridade, o exaurimento do equilíbrio dos poderes e a perda de autonomia de seu aparato burocrático, o que é revelado pelo modo como se posiciona no confronto entre os distintos setores econômicos (sejam eles públicos ou privados) mais diretamente atingidos, em termos positivos ou negativos, pelo fenômeno da globalização. (Bobbio, 2000, p.25)

É pacífico, e até mesmo óbvio, constatar que a sociedade almeja o desenvolvimento do país; o que inclui o amplo acesso a serviços de qualidade nas áreas de infra-estrutura. No entanto, a que custo e com que critérios o Estado brasileiro tem buscado atingir esses objetivos?

Não se pode olvidar que existe de linha deveras tênue entre o desenvolvimento e o progresso, que, se ultrapassada, faz surgir um verdadeiro abismo entre dois objetivos opostos. Se o Estado brasileiro exercer suas atividades defendendo somente ou preponderantemente os interesses do mercado, de nada isto contribuirá para o desenvolvimento do Estado, mas apenas servirá ao progresso de alguns poucos agentes do setor privado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Paes de. & BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 5ª ed., Brasília: OAB editora, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. *Jus navigandi*, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3209>>. Acesso em 21.out.2005.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed. São Paulo: UnB, 2000.

BONELLI, Regis; VEIGA, Pedro da Motta e BRITO, Adriana Fernandes de. As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos e Indefinições, **Texto para discussão IPEA (Instituto de Política Econômica aplicada)**, Rio de Janeiro, novembro de 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil. História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Ed. 34, 5ª ed., 2003.

BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 1982.

CHAUÍ, Marilena. **Ideologia Neoliberal e Universidade**. Conferência proferida na abertura do seminário: “A Construção Democrática em questão” no dia 22 de abril de 1997, no Anfiteatro de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, FFLCH USP.

COIMBRA, Márcio. O direito regulatório brasileiro, histórico do Direito da regulação e as agências reguladoras. *Âmbito jurídico*, mai/2001. Disponível em <<http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0033.htm>>. Acesso em 23.out.2005.

MANCE, Euclides André. **Globalização, Dependência e Exclusão Social - O Caso Brasileiro**. Curitiba, janeiro, 1999, disponível em <<http://www.milenio.com.br/mance/dependencia.htm>>. Acesso em 11.abr.2006.

MENEZES, Roberta Fragoso de Medeiros. As agências reguladoras no Direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 227, jan-mar/2002.

OLIVEIRA, Gesner e RODAS, João Grandino. **Direito e economia da concorrência**. São Paulo: Saraiva, 2002.

PEIXOTO, João Paulo M. e REGO, Antonio Carlos Pojo do. A revisão constitucional e a reforma do Estado brasileiro. **Revista de Administração Pública**. Vol. 28, nº 3, julho/setembro de 1994.

REGO, José Márcio e MARQUES, Rosa Maria (coord.). **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.

RODRIGUES, Marly. A Década de 50. **Populismo e metas desenvolvimentistas no Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

SALLUM JR, Brasílio. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista brasileira de Ciências Sociais* [online]. jun. 2003, vol.18, nº 52, p.56-68. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-6909200300020000#back1](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6909200300020000#back1)>. ISSN 0102-6909. Acesso em 13 abr 2006.

SILVA, César Augusto Silva da. **O direito econômico na perspectiva da globalização: análise das Reformas constitucionais e legislação ordinária pertinente**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 5ª ed., São Paulo: LTr, 2003.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, 202/1, jan/mar 1998.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. **Controle Judicial da Atividade Normativa das Agências Reguladoras**. In: MORAES, Alexandre de. (org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

VILANOVA, Lourival. **Escritos Jurídicos e Filosóficos**. V. 2. São Paulo: Axis Mundi: IBET, 2003.

WALD, Arnold. **O papel do Estado no limiar do século XXI**. In: MARTINS, Ives Gandra (coord.). *Desafios do século XXI*. São Paulo: Pioneira. Academia Internacional de Direito e Economia, 1997.