

JOÃO VICTOR SILVEIRA REZENDE

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs): manifestações discursivas dos
comportamentos oportunistas em PPPs do Estado de Minas Gerais.**

Belo Horizonte

Universidade FUMEC

2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

JOÃO VICTOR SILVEIRA REZENDE

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs): manifestações discursivas dos comportamentos oportunistas em PPPs do Estado de Minas Gerais.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Faculdade de Ciências Empresariais da Universidade FUMEC, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão Estratégica das Organizações

Orientador: Professor Dr. Daniel Jardim Pardini

Belo Horizonte

Universidade FUMEC

2010

Ficha Catalográfica

R467p
2010 Rezende, João Victor Silveira.
Parcerias público-privadas (PPPs): manifestações discursivas dos comportamentos oportunistas em PPPs do Estado de Minas Gerais. / João Victor Silveira Rezende ; Orientador, Daniel Jardim Pardini . -- 2010.

118 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais, 2010.

Inclui bibliografia.

1. Parceria público-privada – Minas Gerais. 2. Contratos administrativos – Minas Gerais. I. Pardini, Daniel Jardim.
II. Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais.
III. Título.

CDU: 351.712(815.1)

O verdadeiro valor das coisas é o esforço e o problema de as adquirir. (Adam Smith)

AGRADECIMENTOS

A Aline, minha grande inspiração, por ser paciente, compreensiva e fiel companheira em todos os momentos de minha vida.

Aos meus pais, por sempre apoiarem minhas decisões, mesmo as mais complexas, e, sobretudo, por insistirem em repetir que “*estudar é sempre importante*”.

Ao admirável professor Daniel Pardini, pela demonstração de ímpar excelência profissional na orientação e auxílio durante todas as etapas de consecução deste trabalho.

A Secretária de Estado de Planejamento e Gestão, Dra. Renata Vilhena, em nome de quem estendo o agradecimento a toda SEPLAG, pelas condições disponibilizadas no concílio estudo-trabalho, e principalmente pela concessão de bolsa parcial de estudos.

Ao amigo-padrinho, Bernardo Tavares de Almeida, quem primeiro me incentivou a realizar o curso, e por ter se colocado, desde o início, completamente disponível a facilitar o percurso, transpondo as barreiras existentes.

A todos que despenderam seus preciosos tempos para as entrevistas.

E em especial, a Deus, pela onipresença em minha vida, fonte de paz, amparo e justiça.

RESUMO

Sob o prisma das reformas administrativas na seara governamental, encampadas sobretudo na década de 90, as Parcerias Público-Privadas – PPPs despontam como alternativa para realização de investimentos públicos por meio da articulação entre Estado e iniciativa privada. Tal articulação, contudo, não se dá de maneira simplesmente aleatória, mas lastreada por um contrato formal entre o poder público e o ente privado. Como todo contrato, as PPPs sugerem dificuldades e nuances próprias de equilíbrio e defesa dos interesses entre as partes envolvidas. Este trabalho analisa discursos dos agentes envolvidos em contratos PPP de Minas Gerais acerca de suas expectativas quanto à incidência de comportamentos oportunistas ao longo da execução desses contratos. O termo comportamento oportunista pode ser entendido como condutas verificadas quando uma parte envolvida em determinado contrato busca sempre auferir ganhos extras superiores aos previstos nas cláusulas do contrato, agindo de forma auto-interessada. A revisão literária percorreu conceitos de arranjos institucionais das firmas, custos de transação, incompletude dos contratos, aprofundando-se nos comportamentos oportunistas inerentes às relações contratuais. Selecionou-se o Estado de Minas Gerais como unidade de análise, uma vez que já existe no mesmo uma lei que dispõe sobre os contratos PPP, a lei mineira 14.868 fora aprovada em 2003, e os primeiros contratos sob a sua jurisdição já começam a ser desenvolvidos no interior das entidades governamentais do Estado. Foi adotada metodologia qualitativa, elegendo-se o método de análise do discurso como delineador do caminho exploratório das percepções explícitas e implícitas dos envolvidos nos contratos das PPPs mineiras acerca de condutas oportunistas entre as partes. Os resultados reforçaram as contribuições teóricas sobre a forte presença de incentivos a condutas oportunistas nas relações contratuais. Foi possível verificar os diferentes modos como o comportamento oportunista é compreendido pelos atores envolvidos nas PPPs mineiras, permitindo-nos inferir que este é um aspecto determinante para a formulação dos contratos, mas que ainda necessita ser melhor administrado para o sucesso dos futuros empreendimentos.

Palavras-chave: Contratos Governamentais. Parcerias Público-Privadas. Custos de Transação. Oportunismo Contratual.

ABSTRACT

From the perspective of administrative reforms in the mobilization of government, especially taken over in the 90s, the Public-Private Partnerships - PPPs are emerging as an alternative to public investment through the articulation between state and private enterprise. This linkage, however, does not occur so simply random, but backed by a formal contract between the government and private entity. Like any contract, the PPP suggest difficulties and nuances specific to balance and protect the interests between the parties involved. This paper analyzes the discourse of those involved in PPP contracts of Minas Gerais about their expectations regarding the incidence of opportunistic behavior during the execution of such contracts. The term opportunistic behavior can be understood as ducts checked when one party involved in a particular contract seeks always earn extra earnings higher than expected in terms of the contract, acting in self-interested. The literature review has traveled concepts of institutional firms, transaction costs, incomplete contracts, deepening the opportunistic behavior inherent in contractual relations. Was selected the State of Minas Gerais as the unit of analysis, since it already exists in that a law which provides for the PPP contracts, the law number 14.868 was passed in 2003, and the first contracts under its jurisdiction have been recently developed within the government agencies of the State. Qualitative methodology was adopted, choosing the method of discourse analysis as a delineator of the way of exploratory explicit and implicit perceptions of those involved in the contracts of PPPs about opportunistic behavior by the parties. The results reinforced the theoretical contributions on the presence of strong incentives for opportunistic behavior in contractual relationships. We noticed the different ways in which opportunistic behavior is understood by those involved in PPPs, allowing us to infer that this is a crucial aspect for the formulation of contracts, but still needs to be better managed for the success of future endeavors.

Keywords: Government Contracting. Public-Private Partnerships. Transaction Costs. Contractual opportunism.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Atividades estatais transferidas para segundo e terceiro setorxx

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Relação de entrevistados por tipo de agentexx

TABELA 2 – Aspectos mais recorrentes nas abordagens discursivas xx

LISTA DE SIGLAS

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

NGP – Nova Gestão Pública

OMC – Organização Mundial do Comércio

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PFI – Private Finance Initiative

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PPP – Parceria Público-Privada

SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

UKTI – Guia Britânico de Comércio e Investimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Justificativa	14
1.2 Problema de pesquisa	17
1.3 Objetivos	18
1.3.1 Objetivo Geral	18
1.3.2 Objetivos Específicos	18
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
2.1 Estado e Mercado: os reflexos da crise econômica	19
2.1.1 Modificações na estrutura do Estado	22
2.1.2 Reforma Gerencial no Mundo	33
2.1.2.1 Reforma Gerencial no Brasil	36
2.2 Falhas de Mercado	38
2.3 Teoria dos Custos de Transação	41
2.3.1 Racionalidade Limitada e Oportunismo	42
2.3.2 Ativos Específicos	44
2.3.3 Os custos nas transações contratuais	44
2.3.4 Custos de Transação e a Nova Economia Institucional	45
2.3.5 Compromissos confiáveis e contratos auto-impositivos	47
2.4 Parcerias Público-Privadas	48
2.4.1 Origem no modelo britânico: as PFIs	49
2.4.2 Aspectos gerais sobre as PPPs no Brasil	52
2.4.2.1 Garantia de Viabilidade Econômica	55
2.4.2.2 Compartilhamento de riscos	56
2.4.2.3 Vinculação da construção da obra à exploração do serviço por ela gerado	56
2.4.2.4 As PPPs e as concessões tradicionais de serviço público	58
2.4.2.5 Principais argumentos a favor e contra as PPPs	60

3 A ANÁLISE DO DISCURSO DOS ATORES ENVOLVIDOS NAS PPPS MINEIRAS	67
3.1 Introdução: a análise utilizada.....	67
3.2 O uso do conjunto de enunciados.....	72
3.3 O método e a situação-problema da pesquisa	73
3.3.1 Estratégia da pesquisa	74
3.3.2 Unidade de análise	75
3.3.3 Coleta de dados	76
3.4 Analisando cada unidade discursiva.....	77
3.4.1 O discurso dos agentes públicos.....	77
3.4.2 O discurso dos analistas externos.....	83
3.4.3 O discurso dos empresários.....	88
3.4.4 A Lei 14.868/2003 como unidade discursiva.....	91
3.5 As relações interdiscursivas	97
4 CONCLUSÃO	102
4.1 Limitações da pesquisa e sugestões.....	107
5 REFERÊNCIAS	109
APÊNDICE	116
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas.....	116

1 INTRODUÇÃO

Dentre as principais preocupações apontadas por Campos e Soares (2004) em relação ao projeto de lei, já aprovado pela Câmara Nacional, que regulamenta o uso de contratos de Parcerias Público-Privadas - PPP no Brasil, a presente dissertação se dedica à exploração das expectativas dos agentes envolvidos quanto à incidência de condutas oportunistas ao longo da execução desses contratos no Estado de Minas Gerais, sob a ótica peculiar dos custos de transação envolvidos nesta transição da responsabilidade estatal de se prover serviços públicos para a iniciativa privada.

O reconhecimento da existência de tais custos, em especial o oportunismo contratual dos agentes, tem sob certa medida passado alheio ao processo, embora a busca pela redução de custos de transação esteja intimamente ligada ao futuro sucesso das Parcerias Público-Privadas. Isto porque o argumento mais coerente a favor das PPP se sustenta na geração de *value for money*, ou maior eficiência na aplicação de recursos públicos, mas é possível inferir que existe o risco de que tal economia, gerada com a introdução de técnicas do setor privado, seja absorvida ou até mesmo superada pela incidência de custos de transação que surgem sempre que se deixa de produzir internamente e se passa a buscar no mercado o bem desejado.

A análise do oportunismo contratual nas Parcerias Público-Privadas está embasada em conceitos da teoria dos custos de transação. Por meio da explicação da Teoria dos Custos de Transação, e, por conseguinte do oportunismo, pode-se observar quais são os riscos inerentes ao comportamento do Estado após a participação dos particulares nesses empreendimentos.

A Teoria dos Custos de Transação, pedra angular teórica deste trabalho, tratada inicialmente por Coase (1937), busca explicar a razão da existência das firmas, ou seja, o que leva as empresas a se verticalizarem em vez de adquirir os bens que necessitam diretamente no mercado. A Teoria dos Custos de Transação explica que isso ocorre porque os custos que as firmas tem ao recorrer ao mercado é alto. Por isso, é mais conveniente verticalizar-se e

assumir para si as tarefas que o mercado poderia desempenhar, se isso implicar menos custos para as organizações.

Dessa forma, os “custos de transação são os custos que os agentes enfrentam toda vez que recorrem ao mercado” (FIANI, 2002, p.269), ou seja, são os custos de estipular cláusulas contratuais, negociar e garantir o cumprimento dos contratos, além de obter informações do mercado. Esses custos existem devido à racionalidade limitada dos agentes (que também buscarão auferir ganhos de forma oportunista), ao ambiente complexo e incerto e à existência de especificidade de ativos.

Para facilitar o entendimento dos pressupostos teóricos desta dissertação, correlacionando-o com a Teoria dos Custos de Transação, lança-se mão de um artifício didático, uma metáfora.

Pensemos no Estado como um navegante que traçava seu caminho na direção do progresso pela via fluvial, sempre acompanhado de perto por organizações do setor privado. Durante muito tempo o rio era considerado o meio apropriado a ser trilhado, já que o deslocamento pela água implica menor atrito, permitindo a passagem das pesadas embarcações. A partir de certo ponto, perceberam, tanto Estado quanto setor privado, que o rio se tornava cada vez mais sinuoso e raso, e que as embarcações na qual navegavam Estado e setor privado acumularam um peso excessivo ao longo dos anos, ameaçando-os de naufrágio. O setor privado, que a essa altura já caminhava à frente do Estado, começou a tentar convencê-lo, e este eventualmente se deixou convencer, de que havia uma alternativa a seguir, a da via terrestre. O Estado decidiu, enfim, acatar a sugestão do setor privado e continuar sua jornada por terra.

Temos, portanto que o Estado, ou a sociedade que ele representa, decidiu continuar viajando em direção ao progresso por outra via que a tradicional via fluvial, a via terrestre.

Mas, como tudo na vida, este caminho terrestre também apresenta certos obstáculos, ou melhor, o terreno apresenta determinadas características como o atrito, que exigem, no mínimo, um veículo a ele apropriado, obviamente distinto da embarcação fluvial que o Estado utilizava para subir rio acima. Quais as características deste novo terreno? Que atributos deveria possuir um veículo adequado para trilhar este caminho? O veículo que o Estado escolheu possui estes atributos?

Aplicando-se o raciocínio ao cenário brasileiro, onde há elevada volatilidade de regras, inclusive tributárias, e alto grau de informalidade, estas são indagações importantes para adentrarmos na discussão de comportamentos diferentes do esperado entre os agentes públicos e privados nas PPPs mineiras.

Na metáfora, a via fluvial representa a via das grandes organizações hierarquizadas, e o caminho terrestre a via dos contratos no mercado. A Parceria Público-Privada é a opção pelo novo caminho, o arranjo contratual para implementá-la o veículo. Os atributos necessários a este veículo serão aqueles que reduzam os custos de transação, no caso o oportunismo, que é o atrito que caracteriza uma dificuldade própria do novo caminho.

A preocupação fundamental, portanto, é: destacar esta característica da via mercado, mais especificamente a existência dos custos de mitigar as condutas oportunistas (custos de transação contratuais). Embora esteja implícito, registra-se aqui que não é a pretensão deste trabalho discutir os motivos pelos quais o Estado optou por traçar esta nova via, ou seja, recorrer ao mercado para executar parte de suas atividades. Esta discussão já é tema de outros estudos igualmente importantes, e opta-se por já tomá-la como dada, fazendo apenas uma breve referência no trabalho. Uma vez confirmada esta decisão, é hora de buscar nas teorias organizacionais as condições para que tal decisão seja implementada da forma mais eficiente possível.

A premissa básica é dada pela Teoria dos Custos de Transação: qualquer organização que recorrer ao mercado enfrentará custos de transação. Cumpre saber quais critérios são utilizados para que estes custos sejam reduzidos, e, o mais importante, quais as expectativas dos agentes públicos e privados acerca da incidência desses custos nas transações contratuais a ocorrer.

Para que a questão levantada acima seja fundamentalmente compreendida faz-se necessário uma discussão inicial sobre a definição do objeto “Parcerias Público-Privadas” e sua relação com a Teoria dos Custos de Transação. Esta fundamentação teórica se dará no Capítulo 2, que objetiva a proposição de uma definição mais adequada de Parcerias Público-Privadas, o contexto histórico e político da crise do Estado em suas várias dimensões e uma apresentação detalhada dos aspectos concernentes a Teoria dos Custos de Transação, notadamente seus apontamentos sobre as condutas oportunistas.

Em seguida, no Capítulo 3, adentrando no campo metodológico, o trabalho se vale de metodologia qualitativa para se compreender o fenômeno do oportunismo nos contratos PPP de Minas Gerais, onde as percepções dos agentes envolvidos nesses contratos se apresentam determinantes para a escolha do método da Análise do Discurso.

Foram, assim, utilizadas técnicas de interdiscurso a fim de enriquecer a análise e a compreensão dos dados de forma que os resultados fossem construídos e apresentados a partir do capítulo 4, considerando-se razões ideológicas, históricas e sociais constituintes das expectativas de cada agente sobre condutas oportunistas em contratos de PPPs mineiras.

1.1 Justificativa

Embora a atenção estritamente acadêmica dada ao tema Parcerias Público-Privadas seja ainda incipiente, a sigla PPP é cada dia mais recorrente na mídia e no interior das administrações públicas brasileiras, em grande parte devido ao papel que governos, políticos e

sociedade em geral têm conferido a esta nova modalidade de contratação de serviços públicos na promoção de investimento em infra-estrutura no país, e, conseqüentemente, na retomada do desenvolvimento econômico.

No Brasil, após um ano de tramitação legislativa e intenso debate público propiciado por Governo, parlamentares e pela sociedade em geral, a Lei das Parcerias Público-Privadas - PPP foi sancionada em 30 de dezembro de 2004 (Lei nº 11.079). A lei mineira fora aprovada em 2003 e os primeiros contratos sob a sua jurisdição já começam a ser desenvolvidos na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). Outras unidades federativas seguem o exemplo e a discussão cresce em magnitude, fazendo das PPP um dos temas mais pertinentes ao estudo da administração pública no país nos dias atuais.

Existe vasta legislação referente aos contratos administrativos firmados entre a Administração Pública e os particulares, como as Leis de Licitação e Concessão, porém este arranjo parece ter se demonstrado insuficiente para atender às especificidades e à natureza de empreendimentos de Parcerias Público-Privada (PPP). Logo, a lei estadual 14.868/2003 e sob âmbito federal, a Lei 11.079/2004, foram criadas para regulamentar o instrumento de PPP.

Dessa forma, esta pesquisa consiste na análise discursiva de atores envolvidos na concepção, administração e execução dos contratos PPP em Minas Gerais, além do marco regulatório, para verificar apontamentos quanto a expectativas e percepções futuras decorrente de comportamento oportunista por parte de ambos agentes (Estado e parceiro privado).

Dada a novidade do tema, não há ainda um grande número de referências consolidadas a seu respeito, sobretudo no Brasil onde temos raros projetos de PPP em execução. Aliado a este fato, a importância dada a este assunto pelos veículos de comunicação e pelo próprio Poder Público, foram motivadores para se realizar a pesquisa.

Naturalmente, quando a discussão passa alheia aos setores acadêmicos, argumentos a favor ou contra adquirem forte caráter político – ideológico, baseado em premissas ocultas falaciosas ou incoerências lógicas. No Brasil existem raros estudos de qualquer natureza ou qualidade (entre os poucos pertinentes destacam-se estudo do Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES e o Texto para Discussão 1010 do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA), escassez essa que se transforma em uma preocupação quando a contrastamos à importância que o tema assumira recentemente no país como uma proposta de solução para a precariedade da infra-estrutura de serviços públicos.

Presume-se que o provável motivo para a ausência de trabalhos focados no tema está associado ao estágio embrionário em que se encontra a discussão e a implementação de projetos de Parcerias Público-Privadas no Brasil, quando até mesmo a definição do conceito ainda carece de sedimentação. É um trabalho de tentativa de construção de um prognóstico inicial, e inclui dentre seus objetivos o convite aos centros acadêmicos brasileiros para o desafio de incorporar na sua agenda de pesquisa este tema de indubitável importância e complexidade.

Observa-se também que os arranjos de PPP podem apresentar lacunas que, diante da incipiência dos aspectos de governança e governabilidade, ainda não totalmente desenvolvidos pelo movimento de reforma do Estado, podem colocar a perder todo o esforço do governo para viabilizar a aprovação dos contratos.

A análise do oportunismo em contratos de PPP apóia-se assim na discussão relativa à reforma do Estado e de suas três dimensões fundamentais: as crises fiscal, de governança e governabilidade. O desenvolvimento dessa discussão serve como contexto para abordar toda a discussão a respeito da implementação de PPPs: a implementação dessa modalidade de investimento deve ser fruto da conjugação e maturação dos aspectos de governabilidade e governança.

Em face das incertezas típicas de um contrato de longo prazo, tem-se o pressuposto de que maior atenção deve ser dada a segurança dos investidores privados e a conseqüente diminuição do custo de provimento do serviço público objeto da contratação, na medida em que o oportunismo contratual de ambas as partes são minimizados por esses aspectos.

Aduz-se que a percepção de quem é parte do contrato, seja contratante ou contratado, acerca das condutas futuras da outra parte, pode ser fator vital para reduzir os custos de transações contratuais de diversas naturezas (WILLIAMSON, 1991), pois, por exemplo, reduz o custo despendido pelo setor privado, o que implica em contraprestações menores do setor público, possibilitando até mesmo que a utilização das PPPs gere ganhos de eficiência mais facilmente se comparada a modelos tradicionais a modelos tradicionais de provisão de serviços públicos.

Com efeito, a relevância do estudo é endossada também em face da importância das PPPs em Minas Gerais, sendo este o estado precursor na elaboração e regulamentação do funcionamento das parcerias no Brasil.

Deve-se considerar, por fim, que as PPPs foram criadas devido às peculiaridades que apresentam em relação aos arranjos tradicionais das concessões e permissões. Por isso a discussão é relevante, na medida em que se demonstrem as inovações trazidas pelo arranjo das PPPs na celebração de contratos entre a Administração Pública e os particulares.

1.2 Problema de pesquisa

O caminho seguido neste trabalho teve como destino final a busca por possíveis respostas a questão central de pesquisa:

- *Quais as bases discursivas que sustentam as expectativas dos agentes públicos e privados acerca das condutas oportunistas em contratos das PPP's mineiras?*

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar as manifestações discursivas acerca da incidência do oportunismo na execução dos contratos de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais.

1.3.2 Objetivos Específicos

1. Verificar as principais características dos contratos referentes às Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais, com destaque aos indicativos para os comportamentos oportunistas entre as partes.
2. Identificar na legislação federal e estadual pertinente às PPPs, o “discurso” concernente à mitigação de comportamentos oportunistas.
3. Analisar as percepções dos atores envolvidos nas PPPs acerca das garantias oferecidas pelo Estado, sob a ótica dos custos de transação envolvidos nesta transição, quando da responsabilidade dos meios de se prover serviços públicos para a iniciativa privada através de PPPs.
4. Investigar junto aos atores envolvidos nas PPPs, suas manifestações discursivas quanto aos riscos contratuais e possíveis meios para minimizá-los ou revertê-los.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A origem da intensificação das relações entre os setores público e privado tem como pano de fundo a crise do Estado. A mudança no papel do Estado, segundo Cherobim (1999), está relacionada ao fato de que, a partir dessa crise, os governos não foram mais capazes de atender às demandas da sociedade em relação a serviços públicos e à provisão de infraestrutura, além da tendência à redução da intervenção da atuação estatal no sistema sócio-econômico.

Assim, assistiu-se ao envolvimento do setor privado nas atividades do Estado, com a prestação de serviços e a provisão de bens públicos por particulares, podendo haver, em troca, a remuneração pré-estipulada e paga pelo poder público ou paga pela exploração do serviço.

A instituição de Parcerias Público-Privadas é mais uma etapa de um processo de Reforma de Estado em voga desde o início da década de oitenta, processo este que adquiriu diversas denominações, como reforma gerencial, reforma administrativa, nova gestão pública, etc (PRZEWORSKI, 1996). Apesar da multiplicidade de nomes, são duas as idéias básicas por trás deste movimento: inserir técnicas privadas de gestão no setor público e utilizar mecanismos de mercado para a produção de determinados bens e serviços sob responsabilidade do Estado. Entender o objeto deste trabalho, a PPP e seu arcabouço institucional, requer uma apresentação mínima da reforma, como se segue.

2.1 Estado e Mercado: os reflexos da crise econômica

Compõe a agenda de debates da maioria dos países, neste início de século, a discussão sobre a redefinição do papel do Estado, surgindo novos defensores do livre mercado e do Estado mínimo. Esta controvérsia, Estado ou mercado, tem ocupado os estudiosos desde a Antiguidade. A história revela a alternância de períodos de forte presença e intervenção do Estado com períodos de maior prevalência do mercado. Os Estados fortes e militarizados da Antiguidade dão lugar ao esfacelamento do poder no feudalismo. Com a revolução comercial

– mercantilismo – surgem os Estados Nacionais com forte autoridade central – absolutismo monárquico – e a participação do Estado na expansão do comércio, com a revolução industrial inglesa, consolida-se o pensamento liberal com os fisiocratas e os clássicos, ambos contra o intervencionismo do Estado (BOBBIO, 1992).

As novas ideias podem ser sintetizadas na máxima do economista fisiocrata francês Gournay: *laissez faire, laissez passer, laissez aller, le monde va a lui-même* e na “mão invisível” de Adam Smith. A publicação de “Riqueza das Nações”, de Adam Smith, em 1776, define os principais argumentos teóricos do pensamento liberal, onde os mecanismos auto-reguladores do mercado são capazes e mais eficientes para garantir o progresso e o bem-estar geral.

Entre os principais críticos das ideias clássicas, ainda no século XIX, destacam-se Karl Marx e Georg Frederich List. Marx, em O Capital, defende a tese da inadmissibilidade da sociedade capitalista, tanto pelo mercado como pelo Estado. As relações capitalistas determinam uma dinâmica com forte propensão ao conflito social e à crise (PRZEWORSKI, 1996).

List (1889), em o Sistema Nacional da Economia Política, preocupado em como fazer progredir a Alemanha anterior a unificação, defende o protecionismo temporário e argumenta que a teoria clássica não é adequada para promover o desenvolvimento de um país atrasado (LIST, 1889). Critica o liberalismo clássico e argumenta que a experiência histórica é marcada pela intervenção estatal na economia (PRZEWORSKI, 1996). Para List (1889) as economias se desenvolvem em etapas sucessivas, que exigem uma ação indutora do Estado para serem superadas. O protecionismo do Estado e as obras de infraestrutura são pré-requisitos para o desenvolvimento da indústria local e o fortalecimento do mercado interno.

As críticas aos pressupostos de livre mercado se ampliam com os economistas institucionalistas (Veblen, Mitchell, Commons, Ayres e Galbraith nos anos 1980 e 1990), que destacam a importância das instituições na vida econômica. A economia é ditada por grandes blocos de poder, como as grandes empresas oligopolistas e monopolistas, os cartéis, os sindicatos, o Estado e seus organismos. O que mostra o irrealismo da hipótese neoclássica de uma economia sob o regime da concorrência perfeita, com pequenas unidades econômicas, onde nenhum agente econômico consegue influir no mercado individualmente (PRZEWORSKI, 1996).

A crise de 1929 desnudou o irrealismo dos principais argumentos teóricos liberais, em especial, o de que pelo funcionamento do mercado o pleno emprego seria o nível normal de operação da economia (PRZEWORSKI, 1996). De acordo com essa teoria, a depressão e desemprego que atingiram os países capitalistas, a partir de 1929, não passavam de desajuste temporário que o mercado corrigiria.

Neste contexto surge a Teoria Geral de Keynes, que desenvolve argumentos teóricos para a intervenção do Estado na economia, inaugurando uma fase de forte presença do Estado na economia política para neutralizar as flutuações críticas da economia, o desemprego e as falhas de mercado. Keynes destaca que o desemprego é resultado de uma demanda insuficiente, que poderá assim permanecer a menos que o Estado intervenha com uma política adequada de gastos ou de estímulos aos investimentos e consumo. Entre os anos 1930 e 1960, o Estado assumiu um papel de agente de desenvolvimento econômico, propiciando aos cidadãos um crescimento no padrão de vida elevado (BOBBIO, 1992).

Contudo, a partir da década de 1970, percebe-se que a economia passou por momentos de crise, como a do petróleo, além do impulso a globalização. Esses fatores levaram o Estado a uma situação de crise refletida no aumento do desemprego e da inflação e na redução das taxas de crescimento. Em lugares onde não houve iniciativas no sentido de realização de um

ajustamento fiscal nos anos 1970 como na América Latina e no Leste Europeu, a crise emergiu nos anos 1980 com muito mais força. Segundo Pereira (1998), a grande crise do Estado dos anos 1980 teve como base três aspectos: a crise fiscal do Estado, a crise do modo de intervenção nos âmbitos econômico e social e a crise da forma burocrática de administrar o Estado. O autor ainda complementa:

O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo em que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza (PEREIRA, 1998, p. 172)

2.1.1 Modificações na estrutura do Estado

A década de 80 simbolizou a crise dos paradigmas que sustentaram a prosperidade do pós-guerra, no intervalo de tempo que restou conhecido como a era de ouro do capitalismo (HOBSBAWN, 2000). Após um ciclo de expansão sem precedentes no nível de bem estar geral das sociedades centrais e periféricas, sejam de mercado ou socialistas (ABRÚCIO, 1999; KRUGMAN, 1997), em decorrência do aumento dos índices de produtividade, os anos que se seguiram aos levantes estudantis, sob o signo do “Maio de 1968”, pareciam indicar que algo havia se perdido (HOBSBAWN, 2000).

Tidos inicialmente como efeito de episódios pontuais, como o primeiro Choque do Petróleo de 1973, e, enquanto tal, mera conjuntura prestes à reversão, o decréscimo das taxas de crescimento em concomitância à escalada inflacionária das economias nacionais assomou-se, em contraponto, como tendência estrutural, desafiando as expectativas daqueles que acreditavam na infalibilidade das políticas até então adotadas.

Começava a romper-se, desde ali, o consenso político inscrito na fórmula do reformismo (SANTOS, 1998), estratégia de transformação social que assumiria distintas facetas conforme se estabelecesse nos países de ponta do capitalismo ou naqueles que inauguravam suas etapas

de industrialização, materializando-se, respectivamente, no Welfare State e no Nacional-Desenvolvimentismo.

O reformismo tomava a sociedade como entidade problemática (ou objeto da mudança) e o Estado, em contraposição, como solução (ou sujeito da reforma). Voltando-se para as conseqüências recentes do ideário liberal de início do século vinte, quais sejam, o colapso econômico e social e as repercussões daí advindas no plano político - ascensão dos regimes fascistas e fortalecimento dos movimentos comunistas (HOBSBAWN, 2000), conjugava dois dos princípios reguladores da modernidade, tais sendo o mercado, assente em transações envolvendo equivalências (PEREIRA, 1998) e o Estado, baseado em obrigações políticas verticais alinhando hierarquicamente cidadãos e poder estatal.

Em especial na sua forma política mais acabada, a social-democracia, o reformismo cuidava de reafirmar o interesse público frente à lógica individualista prevalecente sob a égide do modelo progresso, promovendo-se interdependências não-mercantis isoladas da lógica do valor por meio da regulação do trabalho, proteção contra os riscos sociais e segurança contra a violência. Ofuscava-se, contudo, a autonomia inserida no terceiro pilar de coordenação, o princípio da comunidade, construído sobre laços horizontais de solidariedade entre membros de dada organização societária (SANTOS, 1998).

O reformismo contribuía, assim, para a realização de todo o potencial do capitalismo ao limitá-lo com a introdução na agenda pública do debate acerca da questão social (SANTOS, 1998). Fundamentalmente, procedia-se a atenuação das desigualdades a partir de uma característica crucial desse projeto político, qual seja, a normalização da mudança, derivada da simetria entre melhoria (progresso) e repetição (ordem), termos que em sua alternância condicionariam o ritmo das reformas.

O que intuitivamente consistiria num paradoxo (afinal, o que se repete não melhora e vice-versa) tornou-se compatível devido a duas qualidades da ação reformista. De um lado, a opacidade, entendida como a fragmentação desigual e seletiva da mudança, ensejava interpretações distintas entre os diferentes grupos sociais no tocante ao teor das políticas – o que sob um ângulo era repetição, sob outro era melhoria. De outro, a indeterminação temporal da mudança, efeito da ausência de macro-diretrizes políticas, expunha-a seja como fenômeno puramente conjuntural, seja como manifestação imediata de tendências de longo prazo, sendo, desse modo, tomada como algo inevitável.

A funcionalidade dessa simetria refletia-se na conformação de traços legitimadores para o reformismo (SANTOS, 1998). Em primeiro lugar, o turvamento da percepção de perda por qualquer dos grupos engendrava um jogo de soma positiva, em que o conflito capital-trabalho era substituído pela reprodução de ambos os pólos da relação tendo como referencial um retorno mínimo sobre o investimento (HOBSBAWN, 2000). Em segundo, o projeto reformista situava-se numa zona de suposta neutralidade, estando afastada sua associação ou comprometimento com as principais clivagens ideológicas contemporâneas. Em terceiro, a plasticidade e abstração da proposta tornavam possível sua adaptação a diferentes realidades políticas, garantindo viabilidade aos atos por ela empreendidos independentemente de fatores endógenos. Nesse contexto, o Estado emergiu como eixo estruturante entorno do qual a dinâmica reformista cumpriria seus objetivos (SANTOS, 1998).

Para tanto, e como desdobramento da finalidade acima delineada – a vigência do interesse comum, três seriam as estratégias utilizadas, cada qual circunscrita a campos específicos de intervenção, nos quais operariam os mecanismos simetria repetição-melhoria e se instaurariam códigos binários de avaliação política. Em sede inicial, caberia ao Estado estabilizar a produção capitalista, tendo em vista a estratégia da acumulação, mediante a interferência no processo de mercantilização da força de trabalho. Aqui, a repetição ocorreria

pela sustentabilidade da acumulação, ao passo que a melhoria seria assegurada pelo crescimento econômico; a avaliação consistiria na restrição ou promoção do mercado (SANTOS, 1998).

Noutro plano, a estratégia da confiança se concretizaria na estabilidade das expectativas dos cidadãos quanto aos riscos da acumulação e ao distanciamento das ações técnicas das conseqüências no cenário presente. Seus campos de intervenção seriam os riscos das relações internacionais (avaliação amigo/inimigo), os riscos das relações sociais, dos crimes aos acidentes (legal/ilegal e relevante/irrelevante) e os riscos tecnológicos e ambientais (seguro/inseguro e previsível/imprevisível). Os mecanismos de repetição seriam, respectivamente, a segurança e soberania nacionais, a ordem jurídica em vigor e o sistema de peritos, enquanto a melhoria se vincularia ao melhor posicionamento no sistema mundial, prevenção e melhor capacidade repressiva e aos avanços tecnológicos. Por último, a estratégia da hegemonia se relacionaria a obtenção de apoio das diversas classes sociais ou à legitimação do Estado. Seus campos de atuação seriam a participação e representação política (democrático ou anti-democrático), consumo social (justo ou injusto) e consumo cultural, educação e comunicação de massa (leal ou desleal). A repetição residiria, em mesma ordem, na democracia liberal, na paz social e na identidade cultural, enquanto a melhoria aconteceria com base na ampliação de direitos, equidade e acesso ao conhecimento e informação.

Para a consecução de seus propósitos, o reformismo abarcou diferentes dimensões do Estado, às quais corresponderam novos paradigmas de atuação (ABRÚCIO, 1999), sendo eles:

a) no aspecto econômico, a orientação keynesiana que preconizava o ativismo do Estado em setores estratégicos e na busca do pleno emprego, via gasto público direto;

b) no aspecto social, a concepção dos Estados de Bem-Estar no intuito de conferir aos indivíduos graus variados de independência com relação ao mercado no atendimento de suas necessidades básicas - regulação; e

c) no aspecto administrativo, consolidação das burocracias públicas, norteadas por princípios de eficiência – busca da melhor adequação entre meios e fins; meritocracia – formação de corpos profissionais e especializados; e impessoalidade – nítida distinção entre as esferas pública e privada.

Desse modo, a crise do reformismo, a partir dos anos 70, significou a transferência do Estado do pólo de agente da mudança para o pólo oposto de objeto (SANTOS, 1998). Se nos países centrais, entrava em crise a social democracia, no caso dos países periféricos, particularmente enfatizados nesse estudo, a temática da reforma de Estado despontaria com o esgotamento do reformismo no molde nacional-desenvolvimentista. Entretanto, a compreensão dos mecanismos subjacentes a tal ruptura esbarra na constatação de matizes diversos entre as experiências nacionais das economias subdesenvolvidas (CRUZ, 1998).

Num primeiro ponto, o *timing* e grau dos ajustes implementados sob tal signo repercutem numa amostra heterogênea. A título de exemplo, enquanto o Chile constituía nos anos 70 uma espécie de laboratório liberal, países como China e Índia somente duas décadas mais tarde viriam a experimentar propostas limitadas de reforma. Em segundo, o conteúdo das mudanças, ainda que obscurecido por sua agregação sob alcunha de “reformas orientadas para o mercado”, não permite inferências gerais taxativas a respeito dos múltiplos direcionamentos tomados, em termos de reformulação dos arranjos institucionais ou de políticas públicas. Em último ponto, mesmo tendo em vista a abrangência da crise, o contexto macro no qual ocorreu a revisão dos pactos reformistas denota diferenças marcantes quanto ao regime político, coexistindo democracias, autoritarismos e sociedades em transição (PRZEWORSKI, 1996).

Posto isso, as diversas vertentes analíticas que procuravam dar conta da inflexão da dinâmica do reformismo desenvolvimentista alinhavam-se entorno de padrões centrais de argumentação, com seus distanciamentos descritos, basicamente, a partir das disjuntivas exógeno/endógeno e estrutural/conjuntural.

Com efeito, emergem da observação três principais grupos (CRUZ, 1998); inicialmente, de uma perspectiva sistêmica, um primeiro corpo de teorias concentra-se em variáveis deterministas para explicar as origens da desconstrução do reformismo. Tornando secundárias possíveis especificidades, as causas de tal movimento se aglutinam num elemento comum para o qual concorrem, contudo, divergências importantes entre os autores.

A reestruturação produtiva desencadeada pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e telecomunicação, ao reduzir as barreiras artificiais entre países e restringir a autonomia dos Estados na regulação interna, atrai parte dessa corrente (ABRÚCIO, 1998; CRUZ, 1998). Com a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais internacionais, duas das facetas proeminentes no processo de globalização, os governos se viam às voltas com o crescente engessamento das políticas econômicas, que assumiam a função de estabilizar e acomodar as expectativas dos agentes de mercado (EATWELL, 1996). Sobretudo desde a escalada dos índices de inflação, devido aos choques internacionais do petróleo e da mobilização trabalhista impulsionada pelos movimentos estudantis de final da década de 1960 (HOBSBAWN, 1996), o que conduziria à estratégia conhecida como ajustamento recessivo nas economias centrais (BELLUZZO & ALMEIDA, 2000), os Estados teriam perdido, em distintos graus, a eficácia no manejo dos déficits públicos como instrumental de gestão econômica, na medida em que entrava em cena a necessidade de contingenciamento fiscal dos governos.

Nesse sentido, restava prejudicado o atendimento às múltiplas demandas da sociedade, decorrentes da ampliação do leque de atuação estatal em resposta ao avanço dos direitos

sociais (BURSZTYN, 1998) e à sedimentação de interesses corporativos (ABRÚCIO, 1999) articulados ao reformismo, sendo gestadas situações estruturais de ingovernabilidade (O'CONNOR *apud* PEREIRA, 1998).

O posterior surgimento dos mercados secundários de capital e a diversificação dos produtos derivativos, não regulamentados e indutores de risco em cadeia, intensificariam o potencial disruptivo desses fluxos nas economias nacionais por inversões abruptas de tendência de preços macroeconômicos (BAER, 1993), impelindo o Estado para o monitoramento constante dessas variáveis e reduzindo ainda mais os espaços de manobra disponíveis.

Na mesma linha, uma outra abordagem enfatiza o caráter cíclico da intervenção estatal (PEREIRA, 1998). Pressupondo a inexistência de um ponto ótimo na interação entre Estado e mercado, a conformação de arranjos institucionais obedeceria à alternância histórica entre as esferas, cada qual se destacando numa etapa do ciclo. Em termos simples, a hipótese era de que os motivos que ensejavam a precipitação do Estado na economia levariam, ao longo do tempo, a distorções que a tornariam disfuncional ao crescimento, realçando novamente o papel do mercado na coordenação econômica.

Tal dinâmica se desdobraria em fases estilizadas, as quais se sucederiam por uma lógica dialética subjacente. A princípio, a partir da insuficiência dos mecanismos de mercado para garantir a acumulação capitalista e uma distribuição equitativa de renda, ao Estado caberia supri-los conforme as condições peculiares ou estágios das economias.

Assim, distintos seriam os contornos de intervenção estatal no mercado, podendo assumir a forma da regulação macroeconômica, que no extremo se converteria no planejamento centralizado; da regulação microeconômica normativa, extensiva a todos os segmentos; da

regulação microeconômica administrativa, baseada em atos de autoridades administrativas; e da estatização, em que a propriedade privada é abolida em prol do Estado (SANTOS, 1998).

No momento de expansão do ciclo, tais instrumentos teriam sua funcionalidade atestada pelos índices de desenvolvimento resultantes do fomento à iniciativa privada (subsídios e isenções) e da atuação direta do Estado; pelos efeitos progressivos sobre a repartição da renda decorrentes de políticas públicas e do manejo dos sistemas tributários; e pela atenuação dos riscos inerentes ao funcionamento do mercado, por meio de regulação. Entretanto, tão logo se avançasse na sobreposição do Estado ao princípio de mercado, um conjunto de ineficiências emergiria pelo extrapolamento de benefícios aos interesses agora arraigados na estrutura estatal, ao mesmo tempo em que a tendência ao excesso de regras na atividade econômica passaria a afetar a competitividade empresarial. Os sintomas da crise se assomariam em déficits fiscais crescentes e inflação, em paralelo ao incremento dos custos produzido pela regulação.

Desse modo, teria lugar a inversão do ciclo. As distorções da intervenção do Estado seriam, então, contrastadas às qualidades alocativas do mercado, o qual ampliaria espaço no controle econômico. Nesse processo residiria a retração do aparato estatal, tanto no âmbito dos gastos, quanto no âmbito da regulação, até o ponto em que as falhas de mercado na coordenação dos agentes e na correção de disparidades repusessem a intervenção do Estado na agenda pública, introduzindo um outro ciclo. Todavia, a sucessão contínua entre eles não ocorreria sob mera repetição. A cada reinício, não só não se observaria o retrocesso linear – com o Estado retendo parte das funções adquiridas anteriormente, como se alteraria o perfil de intervenção.

A tese do caráter cíclico seria, portanto, complementar à Lei de Wagner, a qual preconizava a ampliação perene dos gastos públicos no bojo da crescente complexidade das sociedades modernas. Enquanto na fase mercantilista cuidava-se de realizar a acumulação

primitiva, o Welfare do século XX assumiu uma dimensão social, ao passo que o Estado em gestação após o esgotamento desse último modelo teria o papel precípua de fomentar o desenvolvimento tecnológico para a inserção competitiva do setor privado no cenário mundial (BOBBIO, 1992).

Por último, uma terceira alternativa dessa vertente assenta-se na dicotomia reformismo/revolução (SANTOS, 1998). Por essa hipótese, o paradigma reformista seria viabilizado, em primeiro plano, apenas ao reunir as seguintes condições:

- a) a eficácia da operação da simetria entre repetição e melhoria no espaço geográfico, dependente da amplitude limitada de possíveis traumas internos e externos;
- b) capacidade financeira do Estado, assente nos instrumentos regulatórios da produção de bens e serviços; e
- c) na circunscrição dos riscos relativos à estratégia de confiança, acima mencionada.

As razões da crise, então, se esboçavam com as transformações incorridas no bojo do fenômeno da globalização e do Consenso de Washington, os quais, ao interferir nos espaços nacionais, teriam enfraquecido os meios disponíveis ao Estado para o exercício de suas funções e introduzido riscos amplificados, fora do âmbito de controle local. Contudo, a proposta reformista somente se perderia na ausência de um contraponto fundamental, qual seja, a perspectiva da mudança anormal, contida na idéia de revolução. Com efeito, esta se constituía no pressuposto crucial para a emergência do reformismo, pois, ainda que atuasse prevenindo-a, o reformismo operaria antecipando a situação pós-revolucionária.

Nesse sentido, a crise de paradigmas nos anos 80 significava o esgotamento da estratégia de mudança normal, com a substituição da alternância entre os termos da simetria pela vigência exclusiva do pólo da repetição, reinstituindo ao capitalismo o viés do tipo jogo de soma zero.

Destacava-se, assim, a estratégia da acumulação das demais, revigorando a dimensão correspondente do Estado na medida em que se tornava imprescindível a legitimação de tal processo. Dito de outra forma, a submissão de todas as interdependências sociais à lógica mercantil sublinharia a acepção própria do conceito de Estado, qual seja, o monopólio do uso legítimo da força, alçando a questão da governabilidade nos debates em detrimento do projeto reformista (BOBBIO, 1992).

Contraditoriamente, o enfraquecimento do Estado somente poderia se dar pelo seu fortalecimento, posto que deveria assegurar aquilo que lhe é fundante – o monopólio da violência. Ademais para que houvesse a desregulação, fazia-se necessária a re-regulamentação, tendo em vista que, em sociedades complexas, a garantia de liberdade dos agentes exigiria um leque ainda maior de instrumentos de coordenação (BURSTZYN, 1998). Particularmente nos países periféricos, nos quais a percepção do vínculo orgânico entre desenvolvimentismo e autoritarismo alijava da defesa do reformismo os segmentos progressistas, procedia-se ao enfraquecimento do princípio do Estado sob os ângulos das estratégias de hegemonia e confiança.

O segundo grupo de teorias, à par suas implicações igualmente sistêmicas, se diferencia pelo enfoque nas variáveis conjunturais da crise (CRUZ, 1998). Nessa abordagem, a inflexão da trajetória do desenvolvimentismo teria sido motivada pelo alinhamento dos principais atores políticos da arena internacional (Banco Mundial, FMI e Estados Unidos) em torno da agenda de reformas orientadas para o mercado e seus desdobramentos internos às sociedades.

De um lado, esse movimento era engendrado, a partir de fins dos anos 70, por um debate acadêmico e ideológico contrário ao intervencionismo de Estado (ABRÚCIO, 1999; KRUGMAN, 1997). Transpondo os pressupostos da racionalidade microeconômica dos agentes, relativos ao indivíduo utilitarista e auto-centrado, para a esfera estatal, determinadas correntes teóricas (em especial, as Escolas da Virgínia e de Chicago ou, na literatura, a *Public*

Choice) sustentavam a natureza intrinsecamente ineficiente (PEREIRA, 1998) da atuação do Estado em idéias de sociedades *rent-seeking*, voltadas para a conquista de “rendas” mediante regras impostas sobre os direitos de uso de propriedade, ou na concepção da política como um mercado de apoio eleitoral, em que prevaleceria o interesse da reeleição (ANDREWS & KOUZMING, 1998). A correção das distorções provocadas por tais comportamentos perpassaria, irremediavelmente, a redução ao limite do Estado, circunscrevendo-o ao dogma liberal típico de garantidor dos contratos e da propriedade (NORTH, 2005).

De outro, toda a discussão transcorria em meio a uma recessão econômica de proporções variadas, mas geral, e especialmente grave para os países periféricos - em especial, a América Latina - afetados pela crise da dívida externa no pós-moratória mexicana de 1982 (BAER, 1993; ABRÚCIO, 1999). Ainda, tinham início, no período, rodadas de negociação internacional envolvendo ampla matéria comercial e regulatória no âmbito do *General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT, no qual manifestavam-se pressões estratégicas das economias centrais, como os Estados Unidos, para a inserção de temas antes definidos sob autonomia nacional e em outros fóruns (CRUZ, 1998).

Nesse ambiente, o apelo das reformas propugnadas pelas instituições multilaterais (FMI, Banco Mundial, OMC) e pela potência hegemônica fazia-se sentir quando não pelo cálculo estratégico de alguns Estados submersos pela suspensão das linhas externas de financiamento para rolagem das dívidas e dependentes dos créditos das agências internacionais. Os sucessivos acordos estabelecidos entre FMI e os países latino-americanos para o ajuste econômico, na década de 1980, prevendo reformas institucionais de redução do aparelho estatal e desregulamentação, seriam emblemáticos desse quadro (STALLINGS *apud* CRUZ, 1998).

Por fim, para o terceiro grupo, a crise do reformismo seria o produto das contradições intrínsecas que permearam os padrões específicos da modernização conduzida pelo Estado

nas economias retardatárias (CRUZ, 1998). Aqui, as teorias explicativas afastam-se de fatores exógenos para se concentrar nas variáveis endógenas que teriam levado ao esgotamento dos modelos, sendo comum, nessa vertente, a sobreposição de elementos descritivos e prescritivos. Sem negligenciar os condicionantes externos do problema, os quais, em regra, teriam a função de desencadear a crise, o colapso do desenvolvimentismo remeteria à intensificação do conflito subjacente a essas sociedades e, conseqüentemente, à formação do Estado.

2.1.2 Reforma Gerencial no Mundo

Apontamentos teóricos nos apresentam um dilema para a provisão de bens públicos: tais bens devem ser providos pelo Estado, mas o Estado é ineficiente (tanto operacional como financeiramente) na produção e gestão dos mesmos. Podemos pensar nas iniciativas de reforma observadas a partir da década de 70, como a busca de tentativas de solucionar este problema fundamental, ou ainda, a busca de maneiras de reinventar e revolucionar a ação dos governos (PRZEWORSKI, 1996).

A expressão “reinvenção do governo” se popularizou após ter sido título do livro de Osborne e Gaebler (1992), cujo principal argumento girava em torno da proposição de uma nova abordagem do setor público caracterizada pela redução da burocracia e pela concessão de maior flexibilidade e autonomia para o agente público “empreender”. No âmbito deste processo novos conceitos substituem antigos ditames do modelo burocrático weberiano, e temos a administração por objetivos, downsizing, serviços públicos voltados para o consumidor, empowerment, pagamento por desempenho, qualidade total e diversas formas de descentralização (ABRÚCIO, 1998). Na mesma direção, surgem propostas de terceirização de atividades auxiliares e publicização, nos termos de Pereira (1998), de atividades na área social e científica.

Neste contexto, várias expressões surgem sintetizando a pluralidade de iniciativas observadas ao redor do globo. Abrúcio (1998) cita três: o gerencialismo, preocupado com a eficiência e respondendo a uma demanda do cidadão como contribuinte; o consumerismo, que tem no cidadão um cliente e busca atingir efetividade e qualidade na provisão de bens públicos; e o *public service orientation* (PSO), ou construção da esfera pública, focado na equidade e *accountability*.

Todas estas iniciativas são claramente capturadas pelo termo Nova Gestão Pública - NGP, cunhado por Hood (1991), e que para Walsh (1995) tem como principal atributo a introdução de mecanismos de mercado na gestão de serviços e organizações públicas. A NGP apresenta duas vertentes distintas: a introdução de técnicas de gestão do setor privado na administração pública e o desenvolvimento de mecanismos de mercado dentro do setor público.

Embora as evidências empíricas que comprovem o sucesso de tais iniciativas sejam ainda limitadas devido à natureza dos serviços públicos e ao estágio inicial do envolvimento do setor privado, a principal justificativa para adoção de mecanismos de ambas as vertentes é a mesma: a busca pela racionalização do emprego de recursos públicos em contextos de forte pressão fiscal sobre os governos – em outras palavras, maior eficiência devido à maior escassez de recursos. Almeja-se também a observação de melhores índices de qualidade, o foco no resultado e a ênfase na fiscalização e auditoria.

No que tange à segunda vertente da Nova Gestão Pública – a introdução de mecanismos de mercado – diversas iniciativas emergem para lidar com a crise do setor público: o espectro de possibilidades se estende desde a privatização e criação de agências regulatórias até a terceirização de serviços de assistência social para organizações sem fins lucrativos. Walsh (1995) cita como os principais mecanismos desta vertente:

- empresas privadas competindo com órgãos públicos (competitive tendering);
- a cobrança ou taxação por serviços públicos;
- a utilização de vouchers (cupons) que permitem aos usuários do serviço agirem como consumidores;
- a descentralização financeira (como por exemplo para escolas);
- a contratação do setor privado para a provisão de bem e serviços públicos (contracting).

Dos itens apontados acima, o último é o que mais nos interessa para a discussão sobre Parcerias Público-Privadas. Contratos são cada vez mais utilizados, pois viabilizam a participação do setor privado na provisão de bens e serviços públicos. Nas palavras de Walsh (1995), contratos têm se transformado, assim como o conceito de clientes, em uma metáfora para as transformações que vêm ocorrendo no serviço público. Ainda para o autor, o serviço público, que antes se configurava como uma hierarquia burocrática, vem se transformando em uma rede (ou nexos) de contratos.

Abrúcio (1998) também registra a extensão das relações contratuais entre setor público, setor privado e terceiro setor para o fornecimento de serviços públicos, fazendo alusão à criação de “[...] uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal” (CLARK apud ABRÚCIO, 1998, p.181). Ainda para este autor, a escolha por contratos parte de três pressupostos: o aumento da qualidade como consequência da introdução de relações contratuais de competição e controle; a contenção da situação de monopólio; e a maior possibilidade de controle por parte dos consumidores.

Em relação a este último pressuposto, entende-se que a adoção do mecanismo de contratos possibilitaria uma maior clareza na separação entre o processo político e a gestão

dos serviços, explicitando as responsabilidades de cada agente. Podem ser pensados ainda como a separação entre os processos de como distribuir bens públicos e como produzi-los, atribuindo cada um destes processos ao setor (público ou privado) que melhor puder geri-lo. Contratos permitem que o foco das atenções dos governos se concentre nos resultados, ou seja, no alcance de metas de qualidade, quantidade e preço, sempre que estas metas puderem ser bem definidas e explicitadas.

Mas veremos mais adiante que a separação entre aquele que estabelece a quantidade a ser provida e aquele que a produz, através de contratos, leva ao surgimento de um tipo específico de custo, relacionado à transição para o novo arranjo e ao desenvolvimento, monitoramento e cumprimento dos contratos (WILLIAMSON, 1991).

Antes de discutir estes custos, é preciso abordar brevemente os aspectos da reforma administrativa atualmente em vigor no Brasil e, por motivos de ordem lógica do argumento, apresentaremos o elemento específico desta reforma que se faz tema deste projeto de pesquisa, as Parcerias Público/Privadas.

2.1.2.1 Reforma Gerencial no Brasil

A reforma gerencial no Brasil adquiriu força durante a primeira administração do governo Fernando Henrique Cardoso, sob o comando do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, e se confunde com várias outras iniciativas de reforma de Estado como a privatização de empresas públicas ou até mesmo com a abertura comercial. Governos anteriores tentaram algumas investidas neste sentido, mas as atenções até então se centravam nos planos de combate à inflação. Não obstante, documento da Associação Nacional dos Especialistas em Gestão Governamental e Políticas Públicas já refletia os anseios da época ao propor novos paradigmas gerenciais, como “[...] a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas, formalizadas e piramidais e sistemas de controle ‘tayloristas’[...]” (PEREIRA, 1998, p. 181).

A estratégia de Bresser, expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, se propunha a “[...] levar o Governo Federal a centrar suas atividades em áreas consideradas finalísticas – formulação, fomento e execução de tarefas nas quais exerce seu poder extroverso [...]” (PEREIRA, 1998, p. 191). Ainda nas palavras do próprio Bresser, a reforma gerencial foi orientada pela decisão estratégica da opção pelo cidadão-cliente, exatamente nos moldes das reformas empreendidas no restante do planeta, como explicou Abrúcio (1999).

A proposta era ambiciosa, envolvendo inúmeros projetos que se enquadravam em ambas as vertentes da Nova Gestão Pública discutida acima. Da vertente “adoção de técnicas de gestão do setor privado” temos projetos como os sistemas de contabilidade gerencial e de informações gerenciais da administração pública, entre diversos outros, enquanto que a vertente de “introdução de mecanismos de mercado no setor público” era representada por programas como o contrato de gestão com as “a serem criadas” organizações sociais e agências reguladoras. Esta segunda vertente é a que mais se remete ao tema deste trabalho, pois está fortemente caracterizada por uma tentativa de promover a transferência de atividades estatais para o setor privado ou terceiro setor.

Baseado nas medidas que foram apresentadas no plano e em grande parte adotadas, ou que estão em vias de implementação, o quadro 1 relaciona o tipo de atividade/bem exercida pelo Estado e o tipo de arranjo destinado a substituir a provisão direta pelo Estado.

Quadro 1 – Atividades estatais transferidas para segundo e terceiro setor

ATIVIDADE ESTATAL	NOVO ARRANJO PARA PROVISÃO
Serviços Auxiliares	Terceirização
Serviços Sociais e Científicos	Contratos de Gestão com Organizações Sociais Termos de parcerias com OSCIPs
Monopólios Naturais	Concessão e Regulação via Agências
Empresas Públicas	Transferência via Privatização
Atividades de rendimento incerto	Parcerias Público/Privadas

Fonte: Elaboração própria

2.2 Falhas de Mercado

A discussão sobre a necessidade de envolvimento do Estado na provisão de bens e serviços públicos é um bom ponto de partida para entendermos o contexto atual de reforma. Em síntese, o argumento econômico para tal envolvimento remete ao conceito de falhas de mercado.

Mercados falham primeiramente quando tentam alocar recursos para a produção de bens que apresentam uma ou mais das seguintes características:

- não-exclusividade – impossibilidade de se evitar que um indivíduo qualquer desfrute do bem;
- não-rivalidade – a utilidade do indivíduo A não diminui com a utilização do bem pelo indivíduo B;
- externalidades positivas – bens meritórios, ou seja, aqueles que geram benefícios sociais não detectados pelos produtores;

(RIANI, 2002)

Bens que apresentam as duas primeiras características são classificados na teoria econômica (KRUGMAN, 1997) como bens públicos, e os que apresentam externalidades positivas como bens de utilidade pública. Sua produção via mercado se torna ineficiente uma vez que o mecanismo de preços típico do mercado não dá conta de quantificar e precificar as quantidades socialmente desejadas para estes bens. Como exemplo, temos os clássicos: segurança nacional, sistema jurídico, educação e saúde.

A segunda falha de mercado a tornar desejável a participação do Estado na provisão de bens refere-se aos monopólios naturais. Monopólios naturais existem quando determinado processo produtivo apresenta ganhos de escala crescentes – ou custos marginais decrescentes – tornando mais eficiente a produção por uma só firma, não fosse a sua capacidade de controlar os preços do setor produzindo em quantidade inferior ao ótimo social, garantindo para si lucros extras. Este é o caso de bens como telefonia, transporte público e energia elétrica. Duas soluções se apresentam para este problema: um monopólio estatal, que subsidia a produção ótima do bem em questão, ou a regulação de um monopólio privado pelo Estado (VARIAN, 2000).

Paralela às justificativas econômicas clássicas, há ainda uma série de outras razões para o envolvimento do Estado na provisão/produção de bens, sejam elas de cunho ético, como equidade e justiça, ou jurídicas, pois determinados bens são direitos universais consagrados em lei (se pararmos para pensar, estas razões estão interligadas). Seja qual for a justificativa, nem mesmo os mais liberais ou anarquistas vislumbrariam uma organização da sociedade sem o envolvimento do Estado na provisão de determinados bens e serviços.

Entretanto, a peculiaridade do Estado como uma arena de decisões coletivas e de gestão de patrimônio público tende a torná-lo uma organização ineficiente para a produção de um bem. O Estado democrático é eficiente para determinar a demanda social ótima, mas regras que regem a administração pública, como moralidade, legalidade, publicidade e transparência – ou de forma mais genérica, mecanismos de controle e *accountability* – engessam-no e limitam sua capacidade de ação, tornando-o um produtor ineficiente.

Estamos diante do já exaustivo embate entre a administração pública burocrática que predominou na maior parte dos países no século XX e as atuais demandas por racionalização de recursos que dão fôlego às reformas gerenciais. Além das supracitadas amarras burocráticas, na maioria das vezes necessárias, há ainda aspectos relacionados ao processo decisório que complicam a atuação do Estado, como o auto-interesse de políticos e burocratas, que não necessariamente coincidem com os da sociedade, e a assimetria de informação para o planejamento (WALSH, 1995).

Por fim, mas talvez mais importante, tem-se também que a maioria dos Estados se vê hoje podados por uma crise de financiamento das atividades públicas, dando ensejo ao paradigma do controle fiscal e ajuste das contas públicas.

2.3 Teoria dos Custos de Transação

Optar pela via mercado por meio de uma Parceria Público-Privada implica incorrer em custos de transação. O conceito de custos de transação surgiu como resposta à pergunta “por que existem organizações quando agentes econômicos racionais poderiam perfeitamente recorrer ao mercado para executar seus empreendimentos?”. Ronald Coase propôs, em 1937, que a utilização do mercado implica custos relacionados à obtenção de informação e ao desenho, monitoramento e imposição (fazer valer) dos contratos que regem as transações, denominando-os custos de transação.

A teoria dos custos de transação postula assim que um agente econômico qualquer decidirá produzir determinado bem ele mesmo (internamente, ou em uma organização, ou ainda, em uma firma) como resposta a altos custos de transação. Isto porque, para Coase, as firmas não funcionam baseadas no princípio da livre iniciativa do mercado, mas sob o princípio antagônico da autoridade. No mercado, os agentes decidem informados pelo mecanismo de preços e tomam decisões voluntárias, ao passo que na firma é a ordem advinda de níveis superiores da hierarquia interna que decide o curso de ação. O empregado de uma firma se dispõe a cumprir uma série de atividades ou funções sem que haja a necessidade constante de se redesenhar seu contrato de trabalho, e o não cumprimento de seus deveres é facilmente resolvido pela demissão. Assim, o arranjo “firma” reduz os custos de transação.

Uma das implicações do reconhecimento de custos de transação é que práticas institucionais de organização econômica que até então eram vistas como problemáticas (como por exemplo, o monopólio vertical) passaram a ser entendidas, em alguns casos, como iniciativas em busca de grandes economias se considerados os custos de transação (WILLIAMSON, 1991).

Como resultado, os teóricos da Teoria dos Custos de Transação tiveram que olhar para determinadas fontes (ou natureza) dos custos de transação que, uma vez reduzidos, poderiam

explicar a eficiência relativa dos modos de organização que observamos. Uma série de fontes tem sido propostas, mas a alternativa que parece ter recebido maior notoriedade analítica é a noção de "oportunismo", muitas vezes juntamente com a sugestão que o processamento de informações humanas são habilidades são limitadas (KRUGMAN, 1997).

Assim, a ocasião mais importante para a incidência do oportunismo é quando uma transação envolve o comprometimento de recursos de um modo muito específico. O propulsor dessa ideia foi o autor Oliver Williamson, que defendeu o argumento de que as condutas oportunistas e seus efeitos podem levar a alguns modos de organização mais eficientes que outros (WILLIAMSON, 1991). Sua abordagem atua no sentido de nos mostrar que as organizações são mais eficientes que as outras não pelos seus processos de produção ou aparato tecnológico, mas pela maneira como ela consegue estipular, administrar e avaliar seus contratos, de maneira a reduzir os custos de transação com destaque para o oportunismo.

2.3.1 Racionalidade Limitada e Oportunismo

Se apoiando nos ombros de Coase, Williamson (1991) avançou nesta discussão chamando a atenção para o fato de que custos de transação existem em grande parte devido à combinação de dois conceitos pressupostamente atribuídos ao comportamento humano.

O primeiro destes conceitos é o da “racionalidade limitada” ou restrita do ser humano, desenvolvido nos trabalhos do autor Herbert Simon (PONDÉ, 1994), que sugere simplesmente que, ao tomarem decisões a respeito de diferentes cursos de ação, os agentes estão submetidos a “deficiências em termos de conhecimento de todas as alternativas, incerteza acerca de eventos exógenos relevantes e incapacidade de calcular conseqüências” (SIMON apud PONDÉ, 1994, p.21).

Esta concepção alternativa da racionalidade humana adotada pela teoria dos custos de transação rompe com os modelos clássicos de tomada de decisão maximizadores de

eficiência, e estabelece que os agentes buscarão não o curso ótimo de ação, mas aquele que possibilite o alcance de critérios satisfatórios de performance.

Outro importante desdobramento da racionalidade limitada é a constatação de que qualquer contrato entre duas partes será incompleto, pois é impossível para o ser humano prever todas as possíveis contingências. Assim, o contrato incompleto conterà brechas ou lacunas e exigirá das partes adaptação a novas condições que vierem a surgir (WILLIAMSON, 1991).

O segundo pressuposto sobre o comportamento humano é que os agentes, ao participarem de uma transação, buscarão sempre auferir ganhos extras superiores aos previstos nas cláusulas do contrato, agindo de forma oportuna (WILLIAMSON, 1991). O oportunismo é então definido como “a busca do auto-interesse com astúcia” e “[...] abrange todo comportamento estratégico que envolve a manipulação ou o ocultamento de informações e/ou intenções perante a outra parte da transação (PONDÉ, 1994, p. 22).

De acordo com Williamson (1991), o oportunismo dos agentes ocorre na forma pré-contratual e pós-contratual. O primeiro caso é muito bem explicitado pelo problema da seleção adversa, que se refere à situação em que “um lado do mercado não é capaz de observar o ‘tipo’ ou a qualidade dos bens do outro lado do mercado” (VARIAN, 2000, p. 698), e o exemplo clássico remete ao caso da seguradora que não pode observar o comportamento de seus segurados, e portanto não deve cobrar fixar o preço do seguro que vende como base na taxa de furto médio.

O segundo tipo de oportunismo, o pós-contratual, nos é mais relevante e se divide em outras duas categorias: 1) risco moral – condição em que uma das partes age de forma contrária à que fez entender antes da assinatura do contrato – e 2) refém (*hold-up*) – oportunismo derivado da existência de um ativo específico (WILLIAMSON, 1991).

2.3.2 Ativos Específicos

O conceito de ativo específico guarda relação com o grau com que um determinado ativo pode ser utilizado para outros fins que o previsto inicialmente sem perdas na sua produtividade. Está também relacionado à noção de *sunk costs*, ou custos perdidos. Se um ativo no qual se investiu para a produção de determinado bem obtiver baixa produtividade ao ser aplicado para a produção de um outro bem, este ativo é considerado específico. O valor do bem depende, portanto, de uma determinada relação ou lugar.

Williamson (1991) distingue os ativos específicos em seis categorias: especificidade do local, especificidade de ativos físicos, especificidade de capital humano, ativos dedicados, marca e especificidade temporal. Destes, o que mais nos interessa aqui são os ativos dedicados, definidos como um investimento feito em função de um único cliente.

Para Williamson (1991), a existência de um ativo específico é provavelmente o mais importante dos três atributos que distinguem as transações, também caracterizadas pela frequência com que são realizadas e o grau de incerteza a elas associado. Transações que envolvem ativos específicos são bastante arriscadas e constituem um risco moral porque a parte no contrato responsável pelo investimento neste ativo se tornará refém da outra parte, que poderá agir com oportunismo para auferir maiores ganhos em detrimento do parceiro. Pondé (1994) compara a presença de ativos específicos com uma situação análoga ao monopólio bilateral,

onde se formam laços de dependência mútua entre seus participantes e surge a necessidade de administrar uma contínua barganha, em cujo desenlace estão potencialmente emergentes tanto o conflito como a cooperação.(PONDÉ, 1994, p. 26)

2.3.3 Os custos nas transações contratuais

Os custos nas transações contratuais surgem da combinação da racionalidade limitada do ser humano, que gera contratos incompletos, e do oportunismo por parte dos agentes. Tais custos são distintos dos custos de produção, que dependem basicamente da base tecnológica

disponível. Williamson (1991) refina os tipos de custos nas transações contratuais originalmente propostos por Coase, destacando os custos ex-post, ou seja, aqueles normalmente incorridos após o desenho e efetivação do contrato ou acordo:

- Custos de mal-adaptação, decorrente da não-coincidência entre o que fora planejado e o que de fato ocorreu;
- Custos relacionados à negociação e posterior correção dos rumos de uma transação, o que implica custos indiretos de barganha;
- Custos de manter estruturas de gestão para monitorar ou gerenciar as transações;
- Custos requeridos para efetuar compromissos, criando garantias de que não haverá incentivos para ação oportunista.

Em relação ao último, Pondé (1994, p.22) expressa bem a idéia de oportunismo ao afirmar que este “[...] associa-se à incerteza vinculada ao comportamento dos agentes, sem a qual os custos de transação tenderiam a ser muito reduzidos”.

2.3.4 Custos de Transação e a Nova Economia Institucional

A distinção das transações de acordo com os critérios apresentados na seção anterior (e os diferentes tipos de custos decorrentes das diversas transações) aponta o “caminho das pedras” para entender o braço da ciência econômica que tem no bojo de sua investigação as múltiplas formas de organização econômica para a condução de um processo produtivo qualquer.

A Teoria dos Custos de Transação apresenta o problema da organização econômica como um problema contratual e enxerga a firma não como uma função da produção, mas como uma estrutura de gestão, tendo a transação como sua unidade básica de análise. Diferentes transações explicariam, por exemplo, o surgimento e o desenvolvimento de determinadas instituições (NORTH, 2005). Williamson (1991), pioneiro nesta corrente, oferece

importantes avanços ao propor a discussão das “[...] características das transações que tornam a sua efetivação potencialmente custosa, especialmente no que se refere à presença de ativos específicos”, e as peculiaridades das diferentes estruturas de gestão, ou *governance structures*. (PONDE, 1994, p.24).

Tais estruturas não passam de diferentes arranjos derivados da combinação de mecanismos de motivação (cooperação e competição), como mercados, quase-mercados, firmas, burocracias etc., havendo, portanto, um espectro repleto de possibilidades entre os pólos hierarquia/firma e mercados puros.

Assim, na impossibilidade ou inviabilidade de se produzir um bem internamente, como previa a teoria original dos custos de transação, o problema para o empreendedor passa a ser: “quais os mecanismos disponíveis para se atenuar custos decorrentes de mudanças no ambiente ou atitudes oportunistas?”

O desenvolvimento de certas instituições especificamente direcionadas para a coordenação das transações resulta, então, dos esforços voltados para a diminuição dos custos a estas associados, buscando criar ‘estruturas de gestão’ apropriadas, que constituem uma ‘estrutura contratual explícita ou implícita dentro da qual a transação se localiza. (PONDE, 1994, p.19).

Podemos notar claramente a preocupação, neste ramo da teoria dos custos de transação, com a modelagem de instituições para balizar o comportamento dos atores, guardando estreita relação com o paradigma neo-institucional atualmente em voga nas ciências sociais, o que conferiu à Teoria dos Custos de Transação um status privilegiado dentro da Nova Economia Institucional.

Como observa Pondé (1994), Williamson faz menção à maneira como as transações são afetadas pelo sistema sócio-político em que a troca ocorre, embora o autor não se dedique diretamente a este ponto. O foco das preocupações é nos arranjos contratuais, nas regras específicas que afetam estratégias.

2.3.5 Compromissos confiáveis e contratos auto-impositivos

O problema da Teoria dos Custos de Transação é, portanto, o problema da organização econômica, que também pode ser visto como o problema da rápida adaptação a novas condições de tempo e lugar, sendo que a qualidade de um compromisso ou contrato estará relacionada à sua capacidade de evitar distúrbios entre as partes e/ou, quando distúrbios surgirem, resolvê-los da forma menos custosa possível (WILLIAMSON, 1991).

A solução para os custos de transação passa, portanto, pelo desenho de compromissos confiáveis, regidos, por exemplos, por contratos auto-impositivos (ou *self-enforcing contract*) que nada mais são que um arranjo de regras para uma transação em que se uma das partes viola os termos previstos o único recurso disponível para a outra parte é terminar o acordo (WILLIAMSON, 1991).

A preocupação com o desenvolvimento deste tipo de contrato parte da consideração de que recorrer ao sistema judicial para solucionar conflitos contratuais é extremamente custoso. As partes buscam assim desenhar contratos ou compromissos dotados de credibilidade, convincentes, ou confiáveis. Para Pondé (1994), a essência de tais compromissos

[...] está em estabelecer salvaguardas contra a emergência futura de condutas oportunistas no âmbito de uma interação recorrente. O uso de equivalentes econômicos a reféns que nunca são trocados pode decorrer da necessidade de gerar alianças e convergência de interesses entre os participantes de uma dada transação (PONDÉ, 1994, pg. 34).

Todos os avanços e teorias desenvolvidas pela Teoria dos Custos de Transação se aplicam mais especificamente a transações entre duas firmas ou organizações privadas. Embora não seja um agente econômico comum, o Estado, em determinadas ocasiões (digamos na produção e gestão de bens e serviço públicos), compartilha do mesmo dilema do empresário à frente de uma firma: como evitar que os riscos de ação oportunista gere custos excessivos nos contratos dos quais faço parte? É, portanto, plausível pensar que o Estado, uma vez tendo

optado por prover bens públicos via transações (e não produzi-los internamente) enfrentará problemas semelhantes referentes a custos de transação na via mercado.

Em outras palavras, há um problema quando o Estado lança mão de transações para prover bens públicos, principalmente aqueles que envolvem o investimento em um ativo específico. O problema é o custo derivado, neste caso, de atitudes oportunistas dos agentes, e a Teoria dos Custos de Transação pode apresentar boas contribuições.

2.4 Parcerias Público-Privadas

Como visto anteriormente, a remodelagem do papel do Estado se tornou imprescindível para a superação da crise, cujo auge foi expresso por um quadro de crise financeira global no final da década de 1980. Há de se falar, portanto, na redefinição do papel real estatal, direcionado para a consolidação do ajuste fiscal bem como para o atendimento às demandas dos cidadãos.

É nesse contexto, que tem como base novos arranjos institucionais focados na eficiência, que mecanismos de parcerias entre o setor público e o setor privado, definido como um contrato realizado entre o governo e o setor privado para a execução de projetos ou serviços tradicionalmente providos pelo setor público, ganha destaque. Surgem então as Parcerias Público-Privadas como uma alternativa recente do Estado diante da restrição em atender às demandas da sociedade.

No campo da consecução de políticas públicas, a Reforma do Estado apregoa uma nova interface ou modelo articulador entre o público e o privado, expresso na instituição das PPPs. Por PPPs, entendem-se os contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e gestão deles decorrentes, sendo remunerado de diferentes formas, conforme estabelece a lei.

O principal propósito das PPPs é recuperar a capacidade de investimento estatal - que, como observamos, declina vertiginosamente na esteira da crise fiscal que se abate sobre o setor público (MORAES, 2006).

Vemos que o ímpeto da reforma se expande sobre diversas áreas de atuação do poder estatal e, saturadas as possibilidades originalmente previstas, novas iniciativas avançam para setores mais heterodoxos, como a construção de aparelhos públicos de infra-estrutura e serviços de utilidade pública, que clamam por um arranjo próprio dadas as suas especificidades. Nesse contexto, as Parcerias Público/Privadas surgem como candidato a preencher esta vaga.

2.4.1 Origem no modelo britânico: as PFIs

O modelo de Parcerias Público-Privadas no Brasil, bem como no resto do mundo, apresenta grande similaridade ao mecanismo de *Private Finance Initiative – PFI* utilizado no Reino Unido. Destarte, é mister elucidar o conceito e fazer algumas observações.

As PFI surgiram no governo britânico na década de 1990 como alternativa à dificuldade do Estado em realizar investimentos lastreados por recursos públicos. Em sua fase mais embrionária teve como alvo a construção de hospitais em Londres sob projetos do governo inglês. Com vistas à melhoria da infraestrutura e da qualidade dos serviços públicos, o governo lançou mão das iniciativas de financiamento privado. Em plano nacional, as PFI e a nível regional, as PPP ou *Public Private Partnership*.

Em análise, as PFIs podem ser definidas como um programa do governo inglês com vistas a impulsionar, por meio do financiamento privado, a gestão de serviços e a concretização de obras públicas.

O programa tem como pressuposto o aumento da qualidade dos serviços públicos, por meio da fixação de critérios de avaliação; a redução dos gastos do Estado, a partir da maior

eficiência e da capacidade de inovação do setor privado bem como da adequação das infra-estruturas ao serviço prestado; a expansão da capacidade de financiamento da Administração Pública, uma vez que os pagamentos serão realizados durante todo o período de vigência do contrato (COSSALTER, 2001).

Brito e Silveira (2005) destacam que as PFIs tem como foco principal tornar projetos viáveis através do financiamento privado, haja vista a limitação ou, até mesmo, a impossibilidade de implementá-los de forma tradicional.

No modelo, ocorre a transferência para o setor privado de projetos que tradicionalmente são providos de forma direta ou indireta pelo setor público. A obrigação por parte do governo é centrada na compra de um fluxo de serviços em um período estimado de tempo, e não na simples provisão de serviços através de recursos. Em decorrência, pode-se afirmar que as PFIs são uma forma de operação de *leasing* (GROUT, 1997).

[...] deve ser comparada a um arrendamento mercantil ou leasing, em que o Estado apenas aluga um serviço que contratou para alguém prover (construir antes de operar, se necessário), que só é pago enquanto estiver prestado a contento, sendo os bens envolvidos, reversíveis ao poder concedente – modelo de um built operate and transfer (BOT) – (REVISTA DO BNDES, 2005, p. 74).

Com efeito, o setor privado financia, constrói e detém o recurso, ao passo que o setor público compra o fluxo de serviços na medida em que eles são providos. O mecanismo é garantido por meio de um contrato de longo prazo realizado no momento inicial da construção.

O seu arranjo geralmente envolve três grupos: a agência do setor público; o ente privado que constrói e fornece os serviços; e o banco ou agência de financiamento que viabiliza o programa. Quanto às etapas típicas, citam-se:

1. A demanda pelo fornecimento de um serviço público viabilizado pela parceria;

2. O processo de oferta e negociação detalhada com as firmas privadas interessadas;
3. Contratação com o ente privado selecionado;
4. Construção e fornecimento de serviços e renegociação, caso necessário.

(GROUT, 1997, p. 3)

A utilização de tal ferramenta no Reino Unido cresceu substancialmente nos últimos anos e a participação das PFIs atingiu 11% do orçamento no período 2005-2006. Em suma, as PFIs assumiram papel de destaque no processo de reestruturação da gestão pública (MORAES, 2006).

Brito e Silveira (2005) apontam os fatores responsáveis pelo crescimento do emprego de projetos de PFI no governo inglês: o compartilhamento de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado; estímulo a inovar e modernizar por parte do ente privado, gerando maior eficiência na prestação dos serviços; diminuição do prazo para realização dos empreendimentos; expansão do número de projetos realizados; garantia, conforme previsão contratual, dos serviços prestados ao longo prazo.

Segundo Grout (1997), a principal atração de uma PFI consiste na tentativa de solucionar o problema da limitação da capacidade de investimento estatal através da modificação do modelo básico de provisão dos serviços públicos.

Dos modelos PPPs verificados em outros países que mais se aproximam do modelo inglês, o estudo do BNDES cita, por exemplo, a utilização de PPPs para investimentos em infra-estrutura na Irlanda, construção de rodovias em Portugal, Polônia e Hungria, construção e operação de uma estação de tratamento de água na França e algumas aplicações em caráter experimental na América do Sul, mais especificamente no Chile e no Peru (PASIN e BORGES, 2003).

Por fim, Zymler (2005) destaca o interesse da Comissão Europeia pelas PFIs. A Comissão afirmou o propósito, frente às limitações de recursos orçamentários, por um lado, de restringir a intervenção direta dos poderes públicos e, por outro lado, de usufruir à experiência do setor privado através de iniciativas com o setor privado. As regras concernentes às parcerias, ainda não estabelecidas, deverão ser embasadas no direito comunitário e no Tratado de Constituição da União Europeia.

2.4.2 Aspectos gerais sobre as PPPs no Brasil

O modelo de parcerias público-privadas tem sido implantado em vários países, contudo não há de se falar em uma modelagem única, haja vista as peculiaridades dos projetos. Nesse sentido, não existe um padrão para as PPPs, definidas basicamente pelo envolvimento do setor privado na realização de atividades e serviços públicos e pelo compartilhamento de riscos (BORGES, 2005).

Num conceito mais jurídico, as PPPs são definidas como um contrato administrativo de concessão, cujo objeto se resume à execução de serviço público. A remuneração ocorre mediante tarifa paga pelo usuário em adição à contraprestação pecuniária do parceiro público, ou mediante a contraprestação exclusiva do parceiro público (DI PIETRO, 2007).

O funcionamento do modelo, operacionalmente o mesmo descrito nas PFIs, pode ser sintetizado da seguinte maneira: o ente privado, ou algum tipo de consórcio desenha, financia, constrói e gerencia uma atividade com vistas a prestar um serviço público em ordem direta ao cidadão ou ao governo. O parceiro público, por sua vez, remunera a iniciativa privada pelos serviços prestados conforme estabelecido em um contrato de longo prazo.

Pode-se afirmar que a contraprestação da Administração Pública visa garantir uma taxa interna de retorno aos investimentos privados, cobrindo custos de investimentos e das operações financeiras (MORAES, 2006).

Moraes (2006) destaca as características inerentes ao modelo:

- O que é vendido ao governo é um fluxo de serviços no tempo, baseados em uma infraestrutura ao invés do ativo em si. Em outras palavras, o objeto contratual é integrado e não se refere à aquisição de bens, mas sim à contratação de próprio objeto da política pública.
 - Há a distinção entre o fornecedor e comprador de determinados serviços, ausente em modelos tradicionais de administração pública.
 - São contratos de longo prazo (25-65 anos).
 - Os financiamentos necessários são usualmente do setor privado.
 - Os pagamentos são parcialmente ou exclusivamente efetuados pelo governo.
 - Há complexas estruturas regulatórias simulando incentivos de mercado como, por exemplo, o pagamento inicia-se após o fim das obras.
- (MORAES, 2006, p.2)

Tendo em vista o cenário de Minas Gerais, as PPPs constituem uma nova modalidade de interação entre os setores público e privado, visando à realização de empreendimentos de interesse da Administração Pública. Com efeito, o Estado tenta buscar na iniciativa privada a obtenção de serviços a fim de atender de forma mais eficiente às demandas dos cidadãos (ATHAYDE *et al*, 2006).

Em decorrência, a operação do modelo pressupõe a geração de benefícios para a sociedade na medida em que as atividades produtivas podem vir a ser dinamizadas. Ademais, aventa-se a possibilidade de condições para a retomada do crescimento de forma sustentável e organizada. Nesse sentido, as PPPs postulam-se como uma alternativa para a utilização de forma mais eficiente dos recursos públicos.

Na contratação, a definição das metas quanto à realização dos serviços e/ou produtos assume papel fundamental. Afinal, a modelagem é baseada nos desempenhos do ente privado, que obrigatoriamente terá que manter uma gestão mais eficiente (BORGES, 2005).

De acordo com a Comissão Européia, seis são as vantagens fundamentais que justificam a realização de uma PPP:

- As transferências de riscos;
 - Natureza de longo prazo;
 - Uso das especificações baseadas no resultado;
 - Concorrência;
 - Avaliação de performance e incentivos; e
 - Habilidades gerenciais do setor privado.
- (COMISSÃO EUROPÉIA *apud* BORGES, 2005, p.22)

Ressalta-se que a fim de realizar investimentos ou prestar serviços que possibilitem o desenvolvimento regional, a regulamentação das PPPs deve ser minuciosa. Isso porque a contratação de longo prazo envolve riscos expressivos para a iniciativa privada bem como para os usuários de serviços públicos.

Quanto à especificidade de um contrato PPP, com vistas a prazos contratuais superiores aos tradicionalmente acordados, é possível haver maior envolvimento de riscos de inadimplemento por parte da Administração Pública, bem como de riscos políticos. Em decorrência, garantias são dispostas pelo poder público a fim de confirmar a contraprestação ao ente privado e a seus financiadores, conforme verifica-se:

[...] de um modo preliminar, pode-se dizer que um arranjo de garantias deve concentrar ativos de alta liquidez e os mecanismos necessários para sua liberação automática, na hipótese de se constatar eventual inadimplemento do Estado para com as obrigações assumidas em decorrência de uma PPP (ATHAYDE et al, 2006, p. 155-156).

Segundo Di Pietro (2007), a modalidade PPP prevê três tipos de garantias. A primeira delas são as garantias de execução de contrato, fornecidas pelo parceiro privado ao parceiro público. A segunda são as garantias de cumprimento das obrigações pecuniárias da Administração Pública para o ente privado. A terceira diz respeito à contragarantia prestada pelo parceiro privado público à entidade financiadora do projeto.

Com vistas ao sistema de pagamentos das dívidas do Estado fixadas por meio de decisão judicial contra um ente jurídico de direito público, o precatório, aduz-se que o mecanismo constitui desestímulo à participação da iniciativa privada. Não obstante, conforme previsão

legal, o pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pela Administração Pública será assegurado por garantias (ZYMLER, 2005).

A exclusão do pagamento por sistema de precatórios viabiliza, portanto, a utilização dos modelos PPP. Por outro lado, a previsão de garantias pode contribuir para que o ente privado acorde em receber a contraprestação pecuniária somente após a realização do objeto da parceria.

2.4.2.1 Garantia de Viabilidade Econômica

Não obstante a ampla conceituação prevista nas Leis Federal e Estadual, o atual debate sobre Parcerias Público-Privadas no Brasil gira em torno de uma definição de PPP associada à idéia da

[...] incorporação da iniciativa privada na provisão de bens e serviços públicos de viabilidade econômica duvidosa. O mecanismo que possibilita tal incorporação é a complementação da receita do serviço explorado pelo parceiro privado com recursos públicos (CAMPOS e SOARES, 2004, p.12).

Análogo é o entendimento de Pasin e Borges (2003) em artigo publicado na Revista do BNDES de 2003, quando, após comentar sobre uma série de iniciativas brasileiras de parcerias entre Estado e setor privado e/ou terceiro setor desde a época colonial, e apontar várias experiências internacionais sob a sigla PPP, os autores formalizam seu entendimento sobre o que chamam de a nova definição de PPP: a transferência de “[...]atividade própria ou não (não necessariamente através de concessão), com retorno insuficiente ou desconhecido, garantindo ao setor privado a atratividade do empreendimento por meio de recursos públicos” (PASIN e BORGES, 2003, p.7).

Embora a garantia da viabilidade econômica da atividade pelo Estado seja a principal inovação das PPP, alguns outros aspectos se destacam em relação às atuais modalidades contratuais, como a idéia de compartilhamento de riscos e a exigência da construção de uma obra para disponibilizar a geração do serviço de interesse público.

2.4.2.2 Compartilhamento de riscos

A definição cunhada pelo Guia Britânico de Comércio e Investimento (*UKTI PPP Brochure*), coloca as PPP como uma relação de compartilhamento de riscos baseado em uma aspiração comum entre setores público e privado – incluindo aqui o terceiro setor – em tornar real um determinado resultado de política pública (UKTI PPP Brochure, 2004). Argumentam ainda que esta relação normalmente assume o formato de um contrato flexível e a longo-prazo para a entrega de um serviço provido com recursos públicos.

Esta definição aborda três novos pontos importantes: o compartilhamento de riscos, o foco no resultado e a natureza do contrato que dá forma à PPP. A idéia de compartilhamento de riscos também está implícita no texto elaborada por Sobrinho (2004) em que afirma que o parceiro privado poderá minimizar aqueles riscos que puder bem gerenciar e precificar aqueles que estiverem fora de seu alcance (SOBRINHO, 2004).

Estes autores defendem que as parcerias viabilizam um arranjo tal que haja uma divisão de riscos entre o parceiro público e o privado, cada um buscando neutralizar o risco que melhor lhe compete.

2.4.2.3 Vinculação da construção da obra à exploração do serviço por ela gerado

A exigência de vinculação da construção da obra à exploração do serviço pelo mesmo parceiro privado estava inicialmente alinhada à modelagem mineira das Parcerias Público/Privadas, que muito se baseia na experiência inglesa descrita por Harris (2004). Como já visto, a introdução do setor privado no provimento de serviços públicos na Inglaterra se iniciou através da competição pela operação de alguns poucos serviços entre órgãos governamentais e empresas privadas (*competitive tendering*), seguido por contratos com empresas para o *design* e construção das instalações, sua posterior integração em um contrato único e, finalmente, um arranjo que permitia ao ente privado projetar, construir, financiar e operar um projeto (HARRIS, 2004).

Para Harris (2004), uma particularidade dos contratos do tipo PPP é a possibilidade de vinculação do *design* e construção de uma infra-estrutura à exploração do serviço por ela gerado. É este precisamente o entendimento dos administradores públicos mineiros à frente da elaboração dos contratos do tipo PPP, como demonstra Sobrinho (2004) ao afirmar que num contrato de PPP é transferida ao parceiro privado a responsabilidade pela construção, operação e manutenção do serviço público objeto desse contrato (SOBRINHO, 2004). Até porque este é o único entendimento que pode ser retirado do texto da Lei Estadual 14.868, de 16 de Dezembro de 2003, que trata das Parcerias Público-Privadas, ao defini-las como

contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas. (MINAS GERAIS, 2003)

A definição em lei compreende os conceitos acima discutidos e indica a possível vinculação da construção de determinada obra à exploração do serviço por ela gerado, possibilidade essa que se torna uma condição obrigatória no parágrafo segundo do artigo quinto que, fazendo referência às obras definidas no caput do mesmo artigo – construção, ampliação, manutenção, reforma e gestão de instalações de uso público – determina que: “Não serão consideradas Parcerias Público-Privadas [...] a realização de obra [...] sem atribuição ao contratado do encargo de mantê-la e explorá-la por, no mínimo, quarenta e oito meses.” (MINAS GERAIS, 2003, p. 1).

Com a apresentação deste último item relativo à vinculação da obra à exploração do serviço já podemos ter uma idéia do conceito de Parcerias Público-Privadas atualmente sob debate no Brasil: a PPP é uma nova modalidade de contratação entre Estado e particular para viabilizar a provisão de serviços públicos de baixa viabilidade econômica, caracterizada por: 1) financiamento privado; 2) garantia da viabilidade econômica do investimento; 3) risco

compartilhado; e 4) vinculação da construção da obra pelo parceiro privado à exploração dos serviços dela decorrentes. A terceira e quarta característica apontam, de forma implícita, para a idéia da existência de um investimento de considerável valor a ser realizado pelo parceiro privado, idéia central para esta abordagem.

2.4.2.4 As PPPs e as concessões tradicionais de serviço público

Ao fim do liberalismo, a máquina estatal assumiu novos encargos econômicos e sociais, o que demandou a inovação da gestão dos serviços públicos, com vistas à obtenção de resultados mais eficientes. A adoção de métodos de gestão privada, em seguimento ao princípio da especialização, possibilitou ao Estado a remodelação de seu papel (DI PIETRO, 2007).

A forma percussora de transferência a particulares, por parte do Estado, da execução de serviços públicos foi a concessão. Di Pietro (2007) define o conceito:

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou forma alternativa de remuneração decorrente da exploração de serviço (DI PIETRO, 2007, p. 273).

No Brasil, as concessões são disciplinadas pela Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. De acordo com tal dispositivo, a concessão de serviço público é conceituada como:

Art. 2º. Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. (BRASIL, 2005, p.1)

Para Pinto (1997), a principal vantagem do regime de concessão era a possibilidade do Estado prestar um serviço público essencial, sem ter o ônus de investir recursos do Tesouro ou assumir riscos econômicos inerentes a toda atividade industrial.

Entretanto, tais características iniciais da concessão de serviços públicos foram modificadas, em função de garantias de juros bem como da aplicação da teoria da imprevisão. Em razão dessas modificações, o poder público sentiu-se obrigado a integrar as perdas da exploração do serviço público concedido, culminando no afastamento do objetivo primário do instituto. Em última análise, o processo de concessão perdeu alguma relevância para o poder público e, às vistas dos entes privados, ganhou notoriedade (PINTO, 1997).

Quanto às PPPs, instituídas em âmbito federal pela Lei 11.079/2004 e, no caso do Estado de Minas Gerais pela Lei 4.868/2003, afirma-se que se constitui novas modalidades de concessão. Conforme previsão legal, as PPPs são previstas em duas modalidades específicas: patrocinada e administrativa.

A concessão patrocinada é definida como um contrato administrativo pelo qual o poder público delega ao ente privado a execução de um serviço público mediante remuneração proveniente da tarifa paga pelo usuário acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo ente público.

A concessão administrativa, segundo termos do artigo 2º, § 2, da Lei 11.079/2004: “[...] é o contrato de prestação de serviços que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.” (BRASIL, 2005, p.1) Em análise, a forma de remuneração prevista pela concessão administrativa é integralmente provenientes da Administração Pública, o que distancia tal modalidade das concessões patrocinadas.

Pelo exposto, há, nas PPPs, sempre a participação da contraprestação pecuniária do ente público ao ente privado. Isso não ocorre nas concessões, em que a remuneração ao particular decorre exclusivamente da exploração do serviço. Em adição ao aspecto remuneratório, as

PPPs se distinguem dos demais contratos administrativos pelo compartilhamento de riscos com o parceiro privado no caso de ocorrência de áleas extraordinárias.

Em uma PPP também são previstas garantias a cargo do poder público, seja em benefício do parceiro privado, seja em benefício do financiador do projeto, em contraposição aos contratos de concessão, em que a garantia é sempre prestada pelo particular. A isso tudo, soma-se a repartição de ganhos econômicos entre os parceiros em função da diminuição de risco de crédito quanto aos financiamentos tomados pelo ente privado (DI PIETRO, 2007). Ressalta-se ainda que, em função da distribuição de responsabilidades e do risco inerente ao contrato de longo prazo, as PPPs se apresentam mais complexas em relação as concessões (ZYMLER, 2005).

Em síntese, as PPPs constituem novas modalidades de concessão de serviços públicos, cujo objeto da prestação se apresenta inviável do ponto de vista econômico-financeiro. Demanda-se, portanto, a contraprestação da Administração Pública, seja de forma parcial, no caso da concessão patrocinada, seja de forma total, no caso da concessão administrativa. Nas concessões comuns, em contraposição, a remuneração ao particular é assegurada apenas através da exploração da atividade ou obra, haja vista a sustentabilidade financeira do objeto contratual.

2.4.2.5 Principais argumentos a favor e contra as PPPs

Embora ainda um tanto incipiente, o debate sobre as oportunidades e riscos que as Parcerias Público-Privadas trariam para o provimento de serviços públicos no Brasil já nos permite delinear três posições argumentativas relativamente claras: a posição dos defensores da idéia (ou *policy advocates*), que sustentam seu argumento na possibilidade das PPP gerarem ganhos de eficiência na aplicação de escassos recursos públicos e viabilizarem investimentos necessários à retomada do crescimento econômico brasileiro; a posição dos mais céticos, que vêem nas PPP uma tentativa disfarçada de se promover novas privatizações

desnecessárias de atividades públicas, e a perspectiva daqueles que apontam falhas na maneira como o arranjo vem sendo desenvolvido no Brasil.

a) Argumentos a favor

As justificativas a favor da utilização deste novo modelo de provisão de serviços públicos se sustentam quase sempre em dois argumentos centrais: as PPPs serviriam como a) uma solução para um problema conjuntural – a escassez de recursos para a viabilização de investimentos em infra-estrutura – e b) uma solução para um problema estrutural – a notória ineficiência do setor público à frente de atividades de produção e gestão de serviços.

A primeira justificativa remete à crise fiscal do setor público e é extremamente delicada, pois dá a entender que recursos adicionais surgirão com a introdução do financiador privado nos empreendimentos. Segundo Pasin e Borges (2003) duas das justificativas para o uso da PPP na Irlanda foram a possibilidade de realização de um maior número de projetos e a liberação de recursos públicos para outros projetos prioritários sem condições de retorno financeiro e sem capacidade de serem realizados via PPP. Como será discutido a seguir, este ponto encontra críticas em praticamente todas as demais publicações que tratam do assunto.

A segunda justificativa se traduz na possibilidade de o setor privado participar da provisão de serviços tradicionalmente sob responsabilidade do setor público e se sustenta na idéia de que o primeiro domina técnicas de financiamento, *design*, operação e gerenciamento mais refinadas, ou mais eficientes, que as do segundo. A PPP “deverá envolver significativos ganhos esperados de eficiência, como, por exemplo, através da incorporação de técnicas de gestão mais flexíveis, [...] ou de tecnologias não disponíveis ao setor público” (PASIN e BORGES, 2003, p.9). Como discutido anteriormente, além dos ganhos obtidos com a

utilização das técnicas do setor privado espera-se ainda a observância de ganhos adicionais derivados da vinculação da exploração do serviço à construção da obra, baseado na idéia de que a empresa provedora do serviço saberá quais os melhores meios para atender às especificações do contrato, construindo uma obra que lhe reduza gastos futuros com manutenção. A gestão de um hospital, por exemplo, é significativamente barateada quando uma instalação de qualidade superior for bem projetada e construída por quem irá geri-la.

Em síntese, o segundo argumento para a utilização de Parcerias Público-Privadas se sustenta na geração de *value for money* (ganhos de produtividade ou eficiência) com a introdução do ente privado na provisão dos serviços, restando ao Estado a definição das metas e o monitoramento de seu cumprimento uma vez que o setor privado, naturalmente orientado para a maximização de lucros, não teria em mente o melhor atendimento do interesse público. É neste sentido que Harris (2004) enxerga as PPP: como uma solução para o problema de quem demanda e quem produz, pois ela possibilitaria um arranjo tal que cada parceiro concentrasse seus esforços em atividades que melhor se adequassem a suas habilidades: para o setor público, a habilidade chave é contratar serviços que se alinhem com as prioridades de políticas a longo-prazo, enquanto que para o setor privado, a habilidade chave é o provimento dos serviços da forma mais eficiente para o cidadão.

b) Argumentos contra e outras preocupações

Uma das principais publicações a apresentar severas e diretas críticas à idéia de Parcerias Público-Privadas fora a Nota Técnica nº 87 do INESC, intitulada “Contra o vale-tudo da PPP”, em que a nova modalidade de contratos tão almejada por administrações públicas brasileiras é caracterizada como “[...] um 'cheque em branco' para que, sem necessidade de aprovação prévia pelos Legislativos, os governos federal, estaduais e municipais possam realizar privatizações e concessões em [praticamente] qualquer área” (NUNES, 2004, p.2).

Com o intuito de “[...] evitar que seja aprovada [a] lei que constitui o maior retrocesso do marco jurídico dos últimos anos” (NUNES, 2004, p.2), a nota levanta aproximadamente 33 questões críticas sobre o projeto de iniciativa do executivo federal atualmente em tramitação no Senado, questões essas que Sobrinho (2004) agrupou em diversas categorias, como, por exemplo, as já superadas em virtude de alteração do Projeto de Lei 2.546; outras de cunho ideológico, falaciosas ou impertinentes; e algumas que não se aplicam ao caso mineiro de PPP (SOBRINHO, 2004).

Por se tratar de um texto voltado especificamente para o projeto de lei do governo federal e devido ao volume expressivo de críticas contidas na breve nota, detemo-nos àquelas que consideramos as mais pertinentes ao objetivo deste trabalho. Omitimos, portanto, pontos já superados pela alteração do Projeto de Lei do Governo Federal, e outros de caráter ideológico – por exemplo, o da opção por um “Estado mínimo” – ou ainda os que se referem a questões político-institucionais – como o fato de as concessões serem de competência dos órgãos legislativos ou o ferimento de princípios federativos – embora valha registrar a importância destes pontos para a discussão nacional. Assim, dentre as principais críticas que nos interessam aqui, temos que a PPP:

- permite maior discricionariedade e dá margem à corrupção;
- transfere para o setor público os riscos do setor privado;
- contraria princípios da LRF e abre as portas para o endividamento futuro, inviabilizando mandatos subsequentes.

Além das críticas, nota-se também algumas preocupações com a forma como as PPP vêm sendo inseridas no contexto brasileiro, como as contidas no Texto para Discussão 1010 do IPEA citado anteriormente. Campos e Soares (2004) alertam para quatro questões pouco exploradas pelo projeto de lei federal:

- o acúmulo de responsabilidades sobre o órgão gestor, que atuará sobrecarregado;
- a fragilidade das garantias apresentadas com o intuito de atrair o capital privado;
- a possibilidade de comprometimento futuro das finanças públicas, com a criação de novos “esqueletos”;
- a instabilidade dos marcos regulatórios.

Devido ao fato de o objetivo aqui se resumir à mera apresentação dos argumentos e preocupações, não se pretende valer de vasta bibliografia para apoiá-los ou contestá-los, mas apenas esclarecer um pouco mais o seu raciocínio.

b.1) Comprometimento futuro das contas públicas

Nota-se imediatamente a convergência das duas publicações na preocupação em relação ao comprometimento das finanças públicas, o que remete diretamente às possibilidades de conflitos entre a legislação que trata das PPP e a Lei de Responsabilidade Fiscal, questão de fato bastante polêmica.

Esta preocupação é abordada ainda pelos outros estudos: o relatório do *UKTI PPP Brochure* afirma que um argumento espúrio [em relação às PPP] é que a utilização de financiamento privado em investimentos de capital permite que governos executem mais projetos que no caso contrário, e que todos os projetos de PPP são pagos com recursos públicos e implicam passivos futuros (UKTI PPP Brochure, 2004). O estudo do BNDES atenta para o fato de que a PPP “corre o risco de se tornar apenas uma forma de deslocar gastos presentes para uma necessidade de fluxo de desembolsos futuros” (PASIN e BORGES, 2003, p.8).

b.2) Discricionariedade, impessoalidade e corrupção

A preocupação com a maior discricionariedade do agente público frente aos contratos do tipo PPP relaciona-se com as alterações que viriam a ser feitas nos procedimentos das licitações, concessões e permissões dos serviços públicos. Nunes (2004) levanta, por exemplo, o conflito entre a necessidade de se convencer o parceiro privado da viabilidade econômica do investimento e o princípio do sigilo da proposta do competidor na licitação (NUNES, 2004). Embora pertinente esta crítica não se restringe às PPP, mas se aplica a toda licitação em que o fornecedor se difere do financiador do projeto.

Maior discricionariedade implica maior margem para comportamentos que ferem o interesse público, como a possibilidade de se privilegiar determinado concorrente, contrariando o princípio da impessoalidade. Há muito que se discutir a esse respeito. Indubitavelmente, maior discricionariedade pode representar graves ameaças à accountability do sistema, mas esta discussão ultrapassa os limites do problema inicial da PPP e deste trabalho.

b.3) Fragilidade das garantias

Campos e Soares alertam para a fragilidade das garantias oferecidas ao ente privado que financiará o projeto de PPP: a precedência de pagamento ao parceiro privado – que já não mais persiste, por se tratar de um dispositivo inconstitucional; a possibilidade de liquidação do empenho em favor do agente financiador; e a instituição de fundos fiduciários para garantir o pagamento caso o Estado não o faça (CAMPOS e SOARES, 2004).

De fato, ainda que aplicadas todas juntas, estas garantias não eliminariam por completo os riscos de o agente financiador não receber a devida parcela por parte do Estado, problema este que recorrentemente existe nos contratos tradicionais entre setor público e privado e que dá ensejo à problemática desta monografia, aprofundada posteriormente.

b.4) Instabilidade do marco regulatório

Campos e Soares (2004) estão revestidos de razão ao mencionar a instabilidade do marco regulatório como uma ameaça aos ganhos de eficiência que um projeto PPP possa trazer para os cofres públicos. Há o risco de o Estado alterar o marco regulatório em um momento posterior ao fechamento do contrato, encarecendo os custos de projeto e/ou reduzindo a expectativa de retorno no capital investido. Tal possibilidade deriva do fato de o Estado combinar, ao mesmo tempo, os atributos de uma parte no contrato e do ente responsável por regular e criar as regras do jogo. Para Pasin e Borges (2003, p.10) “a regulação clara e definida minimiza os riscos privados do empreendimento, tornando os projetos mais baratos.”

Por outro lado, poderíamos igualmente observar o Estado sob a ótica das teorias da captura e de *rent-seeking* das escolas de Virgínia e Chicago, ou seja, os agentes públicos como atores passíveis de serem capturados pelo(s) grupo(s) de interesse associado(s) a determinado projeto, forçando a transferência de direitos de propriedade na forma de regras regulatórias que os beneficiem. Embora contraditórias, ambas as possibilidades existem e refletem os riscos do projeto falhar na geração de ganhos para a sociedade em geral, mesmo que governantes “de plantão” e/ou empresários lucrem com o empreendimento. Ainda assim, é importante lembrar que tais riscos não se limitam aos contratos PPP, e sim a qualquer atividade de regulação em que o Estado esteja envolvido.

3 A ANÁLISE DO DISCURSO DOS ATORES ENVOLVIDOS NAS PPPS MINEIRAS

3.1 Introdução: a análise utilizada

A orientação da análise a ser realizada nesta pesquisa partirá da metodologia da “Análise do Discurso”, partindo das teorias desenvolvidas por Pêcheux (1997) e Orlandi (2004). O que se tenta desenvolver nesse trabalho de dissertação é uma análise do “discurso” elaborado sobre as expectativas dos agentes públicos e privados acerca das condutas oportunistas em contratos das PPP’s mineiras, e encontrar nele (discurso) unidades discursivas para defini-lo como discurso determinado por um conjunto de enunciados, consubstanciados em termos e expressões do atual contexto, isto é, defini-lo como um momento específico da administração dos contratos PPP em Minas Gerais.

O referencial teórico escolhido considera duas questões como básicas na sua aplicação como método: a) questionar uma concepção idealista de sujeito posto como totalmente livre, e conduzindo o processo de sentido segundo o reflexo de uma realidade preexistente “não-teorizada”; b) assumir uma postura crítica diante de dados ditos literais e límpidos, que os sujeitos utilizam por meio da linguagem (PÊCHEUX, 1997).

Assim há um conjunto de pressuposições frente à abordagem que se fará acerca do tema “condutas oportunistas em contratos PPP”. Talvez a mais importante seja a já sinalizada por Williamson (1991), a de que em qualquer relação contratual os agentes, levando em consideração o contexto social e político em que estão inseridos, buscarão sempre auferir ganhos extras superiores aos previstos nas cláusulas do contrato, agindo de forma oportuna. Assim as possibilidades de fala sobre as condutas oportunistas tenderiam a ficar *a priori* delimitadas pelo conjunto de regras sociais e políticas nas quais esses agentes estão inseridos.

O termo discurso apresenta muitos significados, geralmente associados à transmissão de informações apenas, dita função cognitiva e denotativa, tendo a língua como finalidade de comunicar informações. Essa perspectiva denotativa tende a encarecer a função discursiva como um raciocínio que segue um percurso, atingindo os objetivos propostos da comunicação de informações entre emissor e receptor em sua extensão até alcançar um ápice relativamente conclusivo (ORLANDI, 2004).

O papel do sujeito, conforme a metodologia da Análise do Discurso, é a fonte principal dos estudos, pois o sujeito do discurso não é o sujeito ideológico marxista, nem o sujeito inconsciente freud-laciano, muito menos uma junção dos dois. O que vai representar a principal característica deste sujeito é sua marca discursiva, ou seja, a presença do caráter ideológico do discurso observado através da linguagem e da fala na perspectiva lingüística e histórica que a Análise do Discurso lhe atribui. E assim, não se pode falar em discurso sem pensar em sujeito, história e língua. O sujeito constituído pela linguagem, enquanto contradição e desejo, a história como processo de sentidos e a língua numa perspectiva histórica e social, como um corpo espesso e denso atravessado de falhas, são as noções fundamentais na Análise do Discurso (PÊCHEUX, 1997).

Para construir a noção de discurso, Pêcheux (1997) apóia-se criticamente em Saussure, reconhecendo-o como ponto de origem da ciência lingüística (PÊCHEUX apud MARTINS, 2004). Ele atribui à língua (sistêmica e objetiva), concebida como um sistema, o estatuto de objeto dos estudos lingüísticos, excluindo a fala (concreta e subjetiva, variável de acordo com cada falante) desse campo e, por isso, a língua se opõe à fala.

Assim, a língua torna-se o objeto através do qual a Análise do Discurso pode delinear seu funcionamento, dado que o discurso é tanto um lugar privilegiado de observação das relações entre língua e ideologia quanto um lugar de mediação, permitindo que se visualizem os mecanismos de sentidos desse material simbólico. E desta maneira, a Análise do Discurso

nesta pesquisa será pensada no momento específico da formulação dos contratos PPP em Minas Gerais e na aplicação das entrevistas com agentes públicos e privados diretamente envolvidos/interessados com esses contratos, que serão tomados nessa pesquisa como discurso.

Para entender o contexto onde o discurso é produzido e para uma análise desse discurso, foi importante no decorrer do texto, detalhar pontos importantes da história e das particularidades dessa nova modalidade contratual de serviços públicos, qual seja as Parcerias Público-Privadas. Desta forma, o discurso só pode ser analisado levando-se em consideração o contexto em que é produzido (BRANDÃO, 1993).

Para Foucault (2001) o discurso é considerado uma dispersão, já que não está ligado por nenhum princípio de unidade do sujeito pois, no decorrer do texto, ele pode assumir diferentes estatutos e posições subjetivas, marcado pelo contexto institucional e histórico (FOUCAULT *apud* BRANDÃO, 1993).

Neste sentido, a Análise do Discurso descreve esta dispersão, buscando o reconhecimento das regularidades que fundamentam a formação dos discursos e evidenciam o contexto histórico-social de produção, levando em consideração a sua exterioridade. A formação discursiva (ORLANDI, 2004) é o conjunto de enunciados marcados pelas mesmas singularidades, ou seja, pelas mesmas regras de formação ideológica. Delimita então, o que deve e pode ser dito, tendo como referencial um lugar social historicamente determinado.

Pêcheux (1997) contribui com estudos lingüísticos ao elaborar a idéia de que a linguagem é uma forma material de se constatar a ideologia. Na análise de um discurso, ele procura demonstrar os embates ideológicos que ocorrem no funcionamento da linguagem e a existência da materialidade lingüística na ideologia (PÊCHEUX, 1997).

Outro conceito importante para a compreensão da Análise do Discurso é trazido por Benveniste (2004), que enfoca a enunciação como uma relação do locutor com a língua, apropriando-se dela e colocando-a em funcionamento de um modo particular e individual, transformando-a em discurso. Esta dimensão subjetiva atribuída ao discurso será contestada pela Análise do Discurso, ao considerá-lo em uma perspectiva histórica e social e assim, desprovido de caráter subjetivo ou individual. Nesse sentido, a enunciação é produto de uma interação no momento, que jamais se repete, pois é marcada pela singularidade (BENVENISTE *apud* MARTINS, 2004).

Dessa forma, o sujeito que acreditava ser produtor de seu discurso, passa à condição de assujeitado e assim, ele não é criador absoluto daquilo que produz e nem tem a ilusão de que sabe e controla tudo que diz, pois o discurso caracteriza-se pela retomada do que já foi dito e cada um dá a ele o significado que consegue absorver e interpretar.

Então, o sujeito é uma função vazia que pode ser preenchido por diferentes indivíduos, e não consegue controlar tudo o que diz, porque o interlocutor não é passivo na constituição de um significado.

Para Maingueneau, “na perspectiva pragmática, a linguagem é considerada como uma forma de ação; cada ato de fala (...) é inseparável de uma instituição, aquela que este ato pressupõe pelo simples fato de ser realizado” (MAINGUENEAU, 1993, p.29).

Ao se conceber o discurso como uma instância inteiramente histórica e social, rompe-se com o “narcisismo da estrutura”, demonstrando que a linguagem, enquanto discurso, não pode ser compreendida como uma unidade significativa, mas como um efeito de sentido entre os sujeitos que a utilizam.

Apropriando-se a metodologia ao objeto da pesquisa, entende-se por discurso, nesta dissertação, um processo de produção de sentido dentro de um contexto sociocultural e que se

utiliza de códigos (funções de linguagem), com seus efeitos sobre sujeitos em interação. Os sujeitos são constituídos e identificados no funcionamento discursivo via materialidade lingüística e histórica, ambas carregando consigo posições de classe (Estado vs. Iniciativa Privada, por exemplo), esquemas de percepção e construção de realidade manifestas na interação comunicativa.

O discurso é considerado o lugar de constituição de sentidos pressupostos nas visões de mundo dos sujeitos locutores. É uma inscrição de representações da realidade e formas de subjetivação nas relações semânticas reveladas nos discursos (ORLANDI, 2004).

A implicação construtivista da noção de discurso conjectura a prática discursiva construindo “tipos sociais”, sujeitos posicionados em um sistema classificatório nos variados quadrantes de uma formação social e, através do discurso e das práticas não-discursivas, identificando tanto o indivíduo como o outro nas relações interpessoais. Todo este aparato relacional, classificatório e identificatório está dirigido por um sistema de conhecimento e crença construído pelo exercício discursivo encontrado nos textos e nas falas, sistema fundante de significados, em seu seguimento temporal e espacial, em seu conjunto ordenado de seres, com suas correspondências entre grandezas, hierarquias e conexões de causa e efeito. O contato estabelecido na interação discursiva organiza e afirma as posições sociais dos sujeitos, estabelecendo negociações entre as maneiras de se dar as relações sociais entre os locutores (BOURDIEU, 1974).

O discurso funciona como uma ação nominal, estando montada sobre uma estrutura política, cultural, econômica e técnica de extensão histórica, ou seja, uma nomeação estruturada e estruturante de acordo com as relações de gênero, dos comportamentos emocionais culturalmente condicionados, dos projetos, leis, doutrinas, dogmas, costumes, enfim, da coexistência humana. Essa perspectiva situa-se como ponto de vista crítico a uma idéia de consciência soberana, livre na fundação das relações de significado. O discurso,

enquanto prática política e ideológica, textualiza modos de relações entre sujeitos e entre grupos, classes, comunidades, partidos, entre os quais existem necessariamente relações de poder.

3.2 O uso do conjunto de enunciados

Para inferir as manifestações discursivas das percepções dos agentes públicos e privados acerca dos comportamentos oportunistas em contratos de PPP mineiras, tenta-se utilizar o referencial teórico da análise do discurso mediante seu método de análise interdiscursiva. Tenta-se também verificar a presença de um conjunto de enunciados que os discursos são capazes de promover.

Sendo termo técnico de uso na lingüística, de modo simplificado e um tanto adaptado a pesquisas nas ciências sociais e humanas fora do estrito campo lingüístico, o conjunto de enunciados (ora intitulado de *corpus*) pressupõe antes de qualquer coisa a passagem desses enunciados por critérios de análise e seleção arbitrárias de um “universo” (ou *corpus* empírico) de enunciados possíveis ou dados em determinada circunstância histórica e social (BAUER; AARTS, 2002). Do “universo” para o “conjunto” propriamente dito, os enunciados passam pelo crivo de uma análise mais rigorosa, a análise interdiscursiva (ORLANDI, 2004).

A seleção e a constituição do conjunto de enunciados da pesquisa já envolvem um comprometimento com um tipo de análise do discurso, pois analisar implica já estar ciente do que pertence ou não a um conjunto de enunciados (*corpus*). Ao selecionar material discursivo sobre percepções de condutas oportunistas em relações contratuais PPP, abriu-se um quadro de relações entre a tendência de oportunismo, sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação, estar presente na constituição do discurso de cada agente.

As expressões, manifestações e abordagens orais formados pelas falas sobre comportamentos oportunistas nas PPPs mineiras não estão amparados por discursos tão somente homogêneos e coerentes com o que se espera de uma retórica científica.

3.3 O método e a situação-problema da pesquisa

Almeja-se neste trabalho, valendo-se do citado método da Análise dos Discurso, responder ao seguinte questionamento: *Quais as bases discursivas que sustentam as expectativas dos agentes públicos e privados acerca das condutas oportunistas em contratos das PPP's mineiras?*

A opção de formulação das expectativas recaiu, nesta pesquisa, sobre um conjunto de instituições e agentes no Estado de Minas Gerais vinculados à concepção, formulação, monitoramento e execução dos contratos PPPs, perpassando desde órgãos públicos, instituições de pesquisa, consultorias privadas e grandes empresas. Após o planejamento do roteiro de entrevistas, passou-se à escolha dos entrevistados.

As entrevistas (no total de 14) foram aplicadas a três grupos de agentes, os quais chamamos de unidades discursivas:

a) Agentes Públicos: secretários de estado, subsecretários de estado, especialistas em políticas públicas e gestão governamental, empreendedores públicos, demais servidores diretamente envolvidos com contratos PPP.

b) Analistas Externos: consultores especializados, docentes, pesquisadores e demais especialistas em concessões de serviços públicos.

c) Agente Privado: empresariado cuja área de atuação mercadológica associe-se a prestação de serviços públicos via PPP, em particular: empreiteiras e consórcios de engenharia.

Uma quarta unidade discursiva analisada é a Lei 14.868/2003. O objetivo, ao ter a Lei 14.868/2003 como unidade discursiva, é extrapolar o formalismo da estrutura de uma Lei. Há por trás de cada etapa, pelo menos dois sujeitos, um que comunica e um que enuncia e estes, por sua vez, se dirigem, respectivamente, a dois outros sujeitos, interpretante e destinatário daquilo que se propõem (ORLANDI, 2004).

Ainda sobre a utilização da referida Lei como unidade discursiva é importante sublinhar que nenhuma lei pode fazer distinção ou destacar uma pessoa ou um grupo de pessoas em especial. É pois o legislador, ademais de ser o criador da lei, também seu destinatário.

3.3.1 Estratégia da pesquisa

Na presente pesquisa, assumiu-se que a percepção das expectativas dos agentes públicos e privados acerca das condutas oportunistas em contratos das PPP's mineiras a partir da análise do discurso seria realizada pelo cruzamento de discursos gerados em diferentes unidades discursivas, quais sejam: agente públicos, privados, consultores e a legislação. Dentro do contexto socioeconômico que o tema se insere, tais relações trazem diferentes visões e interesses.

No sentido de aferir essa citada percepção, dividiu-se a pesquisa nas seguintes etapas:

1. Identificação da unidade de análise.
2. Identificação e seleção dos agentes envolvidos com contratos PPP.
3. Realização das entrevistas.
4. Transcrição dos depoimentos.
5. Análise discursiva dos textos de cada unidade.
6. União dos discursos de cada unidade e análise interdiscursiva do conjunto de enunciados (*corpus*) gerado.

A metodologia utilizada para análise dos discursos acompanhou a linha de Paiva (2008) e Leão (2006). De início foram realizadas várias leituras dos textos produzidos para organização e compreensão do material. Em seguida, os discursos foram codificados. Criaram-se categorias que representavam trechos dos discursos que seguiam um padrão de abordagem, entre os entrevistados. Seguiu-se com a análise propriamente dita dos dados, e finalmente foram feitos testes dos dados analisados.

3.3.2 Unidade de análise

A unidade de análise escolhida para realização desse estudo foi o Governo do Estado de Minas Gerais. Com efeito, esta escolha se dá em face, primeiramente, da importância das PPPs em Minas. Sendo este o estado precursor na elaboração e regulamentação do funcionamento das parcerias no Brasil.

Em 16 de dezembro de 2003 foi promulgada a Lei Estadual 14.868 que estabeleceu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, cujo objetivo consiste na melhoria da prestação de serviços à população somada a ampliação da infraestrutura de Minas Gerais, possibilitado por recursos advindos da iniciativa privada.

A estratégia do Governo Estadual quanto as PPPs está correlacionado à mudança de governo iniciada em 2003, com a ascensão de um novo Chefe do Poder Executivo no estado em conjunto com uma nova plataforma de governo. Em 2003, foi definido um modelo de planejamento estratégico, visando contemplar as principais ações e diretrizes a serem implantadas em Minas Gerais. Tal modelo tem como instrumentos de curto e médio prazo, o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, e de longo prazo, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. O primeiro compreende o período entre 2004 e 2007, mas a cada quatro anos é refeito, e o segundo se estende até 2023.

3.3.3 Coleta de dados

Foram realizadas 14 entrevistas, com pessoas envolvidas diretamente na concepção, formulação, monitoramento e execução dos contratos PPPs. Tais profissionais se distribuem em 3 grupos segmentados.

As perguntas foram elaboradas de forma a extrair percepções quanto às expectativas dessas pessoas acerca das condutas oportunistas em contratos das PPP's mineiras.

TABELA 1 - Relação de entrevistados por tipo de agente

Agente	Qte. Entrevistados
Agente Público	7
Analista Externo	4
Empresários	3
Total	14

Fonte: pesquisa direta, 2009.

A fase de tratamento dos dados comportou a transcrição dos depoimentos e a análise discursiva e interdiscursiva dos textos produzidos. Os discursos foram segmentados por cada grupo de pessoas – unidades discursivas, incluindo a Lei 14.868/2003. A análise passou por duas etapas macro: análise do discurso de cada unidade discursiva e a análise interdiscursiva.

A análise dos discursos foi operacionalizada em três etapas: leitura cética dos textos, codificação e análise propriamente dita. Na primeira fase cada texto foi lido minuciosa e repetidamente a fim de extrair uma visão genérica do direcionamento do discurso. Posteriormente, seguindo a linha de Paiva (2008) e Leão (2006), fez-se a codificação do texto identificando-se categorias presentes nos conteúdos gerados, a fim de facilitar a estruturação da análise. Na terceira etapa realizou-se o aprofundamento interpretativo do textos produzidos pela decodificação de metáforas, intertextualidades e demais riquezas da simbologia contida na oração.

Após a análise individual dos discursos produzidos avançou-se na análise interdiscursiva das expressões individuais, criando grupo de enunciados, buscando-se as relações e contradições existentes nos interdiscursos.

Os dois próximos capítulos apresentam as mencionadas análises discursivas e interdiscursivas.

3.4 Analisando cada unidade discursiva

3.4.1 O discurso dos agentes públicos

As parcerias público privadas - PPPs representam contratos de longo prazo entre os setores público e privado, cujo objeto abrange a construção e o gerenciamento de infraestrutura pública pelo parceiro privado mediante contraprestação parcial ou total da Administração Pública. Pela análise do discurso dos gestores públicos, o parceiro privado realiza investimentos que justificarão a contrapartida do ente público durante um extenso período temporal. A fim de minimizar os riscos e os custos inerentes à operação do serviço e à manutenção da infraestrutura, o Estado garante, na abordagem dos entrevistados, segurança e estabilidade jurídica e econômica, como indicativo a supressão das condutas oportunistas nos contratos por parte do agente privado:

(...) as PPPs para Minas são muito importantes, primeiro porque elas representam investimentos em áreas que estão estranguladas em nossa economia especialmente em infraestrutura viária no estado como um todo. Em segundo lugar porque ela reforça a idéia da nossa credibilidade, ou seja, o governo do estado tem hoje uma condição financeira estável de modo a atrair investimentos e firmar parcerias sólidas com o setor privado confiando em pagamentos futuros ao longo até de mais de duas décadas (informação verbal – Gestor Público 4).

Tendo em vista análise discursiva dessa unidade (agentes públicos), as PPPs mineiras constituem uma nova modalidade de interação entre os setores público e privado, visando à realização de empreendimentos de interesse da Administração Pública. Com efeito, o Estado tenderia a buscar na iniciativa privada a obtenção de serviços a fim de atender de forma mais eficiente às demandas dos cidadãos.

(...) não se trata apenas de convidar o setor privado para uma determinada ação específica mas compartilhar com ele decisões e planejamento. Não tenho dúvidas que falta ao Brasil ainda um pouco mais próxima e construtiva com o setor privado não obstante os esforços que foram feitos. (...) não é questão de opção ideológica. Esse governo não prefere mais investimento privado a investimento público. É porque o Estado solitariamente tem limites para fazer investimentos. E o investimento privado, desde que fiscalizado, e com prioridades para a população, deve ser bem-vindo (informação verbal – Agente Público 2).

Ressalta-se que a fim de realizar investimentos ou prestar serviços que possibilitem o desenvolvimento econômico, a regulamentação das PPPs deve ser minuciosa. De acordo com Williamson (1991), a contratação de longo prazo envolve riscos expressivos para a iniciativa privada bem como para os usuários de serviços públicos. Quanto à especificidade de um contrato PPP, com vistas a prazos contratuais superiores aos tradicionalmente acordados, há maior envolvimento de riscos de inadimplemento por parte da Administração Pública bem como de condutas oportunistas sob o aspecto político (NISKANEN, 1971). Em decorrência, a capacidade de fiscalização dos contratos PPP revela-se de extrema importância para a viabilização das parcerias. Sob esse aspecto, tem-se a seguinte abordagem:

(...) o que eu vejo é que o setor público vem avançando muito na regulação das PPP, sobretudo com as agências reguladoras. Mas os contratos PPP são muito incipientes no Brasil, por isso ainda há muito no que se avançar. (informação verbal – Agente Público 5).

(...) hoje em dia, em Minas, vislumbrando a capacidade do poder público sob a regulação e contratos PPP, o que nós temos é uma lei estadual bastante avançada sob o ponto de vista técnico que dá condições a que essa regulação seja feita. Fiscalização e regulação são temas complicados, precisam de uma definição conceitual. Trata-se de um tema muito aberto. Posso afirmar que a regulação mineira é boa, pelo fato de existir uma lei que trate do assunto, de maneira clara e objetiva, com regras bem estabelecidas. (informação verbal – Agente Público 3).

Podemos observar que a capacidade do setor público na regulação e fiscalização dos contratos PPP em Minas Gerais ainda é visto pelos agentes públicos como incipiente, sob pena de transferência de riscos entre as partes. É reconhecido por Grimsey (2004) que quanto menor a transferência de riscos para o setor privado, por exemplo, maior será a afinidade da PPP com o investimento público. Partindo das considerações de que exercício de uma parceria requer um volume expressivo de recursos públicos e privados e que objeto apresenta

elevada complexidade e notório interesse social, é mister ressaltar a necessidade de fiscalização e regulação (GRIMSEY, 2004).

Sob a perspectiva da eficiência das PPPs, há o argumento, por parte dos agentes públicos, de que elas (as PPPs) proporcionam mais investimentos em serviços públicos do que seria possível sem sua utilização. Isso implica dizer que em detrimento à falta de recursos fiscais e à rigidez do aparato estatal, o mecanismo via PPP sinalizaria a possibilidade de investimentos, uma vez que utiliza recursos obrigatórios da iniciativa privada.

O argumento dos agentes públicos é que as PPPs constituiriam um mecanismo alternativo, capaz de gerar investimentos, frente à busca de controle e restrição dos gastos públicos. Na medida em que a provisão de serviços públicos é financiada pela iniciativa privada, os impactos na atitude de responsabilidade fiscal dos governos se tornam nulos, caracterizando delimitação no espaço de práticas de oportunismo econômico pós-contratual por parte do parceiro público (WILLIAMSON, 1991). Na visão dos entrevistados:

(...) as PPPs não significam transferir ao setor privado o serviço por completo, o próprio nome já diz é uma parceria, como se fosse um casamento, ações conjuntas do estado e da gestão privada (informação verbal – Agente Público 7).

(...) no caso do complexo penitenciário em Minas Gerais, por exemplo, o Estado não contrata vagas, mas sim resultados. São estabelecidos parâmetros muito objetivos que as empresas terão que cumprir seja na garantia da segurança com a inibição de fugas seja no caminho da ressocialização dos presos. (...) do ponto de vista econômico ela é vantajosa dada a impossibilidade do Estado de investimentos dessa ordem em tão curto espaço de tempo. Disponibilizando vagas em um Estado que é carente de vagas, e historicamente nós conhecemos a crise que tem levado, essa PPP permite a otimização de recursos relativamente a própria manutenção (informação verbal – Agente Público 1).

Um arranjo de PPP, na abordagem de Parker e Hartley (2001), pressupõe a participação de variadas unidades decisórias públicas e privadas. De fato, são o resultado do jogo político, “(...) do qual participam políticos, burocratas, juízes, grupos de interesses, preferências e eleitores-contribuintes” (REZENDE e CUNHA, 2005, p.71).

As PPP expressam relações de quase-mercado, que fundem aspectos institucionais tanto públicos como privados. A integração de atores privados no processo de prestação de serviços públicos torna ainda mais heterogênea a estrutura do Estado moderno, haja vista o maior número de organizações híbridas ou organizações privadas quase autônomas que participam da decisões de governo (NORTH, 2005). Nesse sentido, há maior diversificação dos atores responsáveis pela elaboração de contratos e negociações, podendo-se falar, inclusive, em uma espécie de “governança em rede”, composta por agentes independentes. Isso torna mais complexa a estrutura de governança, cabendo citar o aspecto da transparência como instrumento de desincentivo ao comportamento oportunista por ambas as partes do contrato (WILLIAMSON, 1991).

Nas PPP mineiras, a transparência é vista como mais relevante no processo de revisão tarifária, isto porque a inexistência de transparência nesse processo influenciam no resultado final da análise custo-benefício. Quanto maiores forem os riscos assumidos pelo parceiro privado, maior será o prêmio cobrado por ele, com possíveis incidências de condutas oportunistas (WILLIAMSON, 1991).

Como consequência, o custo de provisão do serviço público será mais elevado e ganhos de eficiência terão de ser bastante expressivos a fim de compensar esse custo. Dessa forma, quanto maiores os riscos de expropriação do capital remuneratório referente ao parceiro privado, por meio, por exemplo, de um processo obscuro de revisão tarifária, menores são as chances de que uma PPP produza ganhos de eficiência (MONTORO FILHO, 2004). Sobre essa perspectiva, temos:

(...) no caso de revisão de tarifas há uma transparência satisfatória em Minas Gerais para contratos PPP, tendo em vista que grande parte dos investimentos que envolvem essas revisões são públicos por conta, sobretudo, do impacto social que essa revisão de tarifa tem. Então os administradores públicos têm tentado ao máximo dar transparência a esse processo para dar legitimidade maior às tarifas (informação verbal – Agente Público 6).

(...) a questão das garantias tem sido sobrevalorizada no Brasil, talvez pela insegurança jurídica ou por problemas de credibilidade do poder concedente. Se o Poder Público respeitar os primeiros contratos de PPP, há tendência de redução da demanda exagerada do privado por garantias fungíveis, liquidas. Mesmo porque situações em que sejam exigidas garantias de liquidez imediatas são insustentáveis, pois retiram capacidade de investimento do governo, uma das vantagens alegadas da PPP (informação verbal – Agente Público 5).

A Teoria dos Custos de Transação nos apresenta um modelo no qual se tem a possibilidade do fornecedor (parceiro privado, no caso das PPPs) como parte passiva na transação, aceitando produzir a lucro zero e agindo com cooperação para o sucesso do contrato, independente do tipo que este assuma. Assim, a introdução do refém (WILLIAMSON, 1991) protege a transação contra o comportamento oportunista do comprador (Estado, no caso das PPPs), garantindo-lhe melhores condições contratuais, mas não prevê mecanismos para evitar o oportunismo por parte do fornecedor. Em parte, isto ocorre porque o modelo trata de investimento em ativos especializados por parte do parceiro privado, o que naturalmente já constitui um refém e é a razão para a oferta do refém pelo Estado para agregar credibilidade ao contrato.

Não obstante, Williamson (1991) apresenta dois “truques” os quais o fornecedor poderia utilizar para agir de maneira oportunista. Ambos envolvem o cancelamento do contrato através de uma brecha se apropriando indevidamente do refém disponibilizado pelo comprador. No primeiro caso, o fornecedor age com oportunismo ao, intencionalmente, conter informação relevante para o sucesso da transação ou cumprir os termos e cláusulas do contrato levando em conta apenas sua interpretação literal, quando uma cooperação mais dedicada seria necessária.

Nesse ponto, sobre a presença de regras nos contratos das PPPs mineiras que atuem no sentido de minimizar ações de cunho oportunista por ambos agentes envolvidos, e de informação incompleta e assimétrica entre os agentes que fazem parte da transação de uma PPP, o discurso dos agentes públicos é:

(...) realmente por vezes tanto o setor público quanto o setor privado não pode expor 100 % das informações que possuem. Até pra poder se resguardar de condutas oportunistas da outra parte. Isso pode ser um problema pq vai gerar um desconforto no futuro, mas eu não consigo ver uma outra maneira de se proceder. Alguns contratos trazem isso em sua essência ou seja, esconder informação. (...) Mas existem também informações acidentalmente incompletas, o que uma parte diz nunca será 100 % entendido pela outra parte e isso é natural que ocorra nos contratos de PPP. (...) Isso é algo comum no Brasil e não será diferente em Minas Gerais com os contratos PPP. E isso fica mais evidente do lado do setor privado pois o empresário sabe que pode haver uma queda no preço de determinado ativo mas ele não pode tornar isto público, entendeu? Essa é uma das formas que ele maximiza seu lucro. Um exemplo prático são os cartéis. Um grupo de empresas pode combinar uma faixa de preços pra garantir que outras empresas não entrem na faixa de lance de uma licitação (informação verbal – Agente Público 6).

(...) Eu acho muito difícil a gente fugir da possibilidade de alteração das condições do contrato PPP. Por quê? Porque os contratos de PPPs podem chegar a 35 anos. Então é praticamente impossível chegar a um perfeição de planejamento e que você não vai errar nenhum fator que vai reger esse contrato no futuro. É impossível reger o contrato um que seja imutável (informação verbal – Agente Público 1).

(...) uma das regras que atuem no sentido de minimizar o oportunismo são os estudos feitos antes da realização do contrato. A lei mineira prevê a existência desse estudo que deve ser de viabilidade jurídica e econômica. Outro fator importante é a criação da sociedade de propósito específico que é criada para a execução daquela concessão especificamente, que acaba auxiliando as questões contábeis e de fiscalização de um contrato PPP. Outra coisa é a minúcia com que estes contratos tem sido feitos em MG tentando abranger os mínimos detalhes. Por fim, os contratos PPP prevêem fiscalização periódica, o que é bom para o estado e bom para o cidadão (informação verbal – Agente Público 2).

Os discursos analisados revelam que as PPPs em Minas Gerais serviriam como uma solução para um problema conjuntural – a escassez de recursos para a viabilização de investimentos em infra-estrutura – e uma solução para um problema estrutural – a notória ineficiência do setor público à frente de atividades de produção e gestão de serviços. Pouca importância se credita à incidência de comportamentos oportunistas na execução dos contratos. Antes, ao contrário, muita importância se dá a possibilidade de o setor privado participar da provisão de serviços tradicionalmente sob responsabilidade do setor público, sustentando a idéia de que o primeiro domina técnicas de financiamento, *design*, operação e gerenciamento mais refinadas, ou mais eficientes, que as do segundo.

(...) a equação que se faz é a seguinte. Vamos dar um exemplo: a tarifa de um metrô é R\$2,10. E temos 650 mil passageiros por dia. Para que a iniciativa privada invista R\$ 340 milhões de dólares, quantos anos precisa?

Basta você pegar R\$ 2,10 e multiplicar por 650 mil por dia, então precisa de 30 anos. É uma equação simples. (...) E a iniciativa privada nunca terá direito de estabelecer tarifa, tarifa quem fixa é o Estado. Então para a população não há diferença alguma, apenas na melhoria da qualidade, mas não em tarifa (informação verbal – Agente Público 7).

3.4.2 O discurso dos analistas externos

Embora haja interesses comuns e divergentes entre as partes, público e privado, a opinião de analistas externos revela-se rica neste contexto haja vista descaracterização de viés econômico, político ou quiçá institucional.

No discurso dos analistas, há uma convergência de abordagens no sentido de que deve haver mecanismos legais e contratuais que dificultem a ocorrência de comportamentos oportunistas tanto por parte do parceiro privado quanto por parte do setor público. Essa discussão, endossada nos trabalhos de Pinto (2003), é importante no sentido de que a estabilidade do marco regulatório não implica que ele seja elástico, mas que ele deve ser dinâmico a ponto de atender às necessidades de cada etapa de desenvolvimento do setor da atividade relacionada aos projetos de PPP. Para dois dos analistas entrevistados:

(...) O país ainda não possui experiências suficientes em PPP para uma avaliação precisa da capacidade de regulação e fiscalização do poder público. Todavia, utilizando as concessões em diversas áreas implementadas no Brasil como proxy, os resultados são heterogêneos. Via de regra, concessões orientadas mais pela entrega de serviços (capacidade e qualidade da rodovia; tempo de espera do passageiro e passageiro/m²(transporte urbano) e menos por excessivo volume de atividades-meio obrigatórias, tem melhores resultados. Isto, a princípio, poderia demonstrar baixa capacidade de fiscalização, mas acredito que quando o poder público delega a prestação de serviços para melhor atender o cidadão, já há reconhecimento de que naquela área a gestão privada é superior, e o operador privado é mais sensível a incentivos pecuniários relacionados com os resultados dos projetos do que a discussões intermináveis e normalmente desfavoráveis para o Poder Público sobre frivolidades contratuais, situação em que questões de magnitudes diferentes são tratadas da mesma forma (informação verbal - Analista 2).

(...) o governo federal, e porque não dizer os governos estaduais e municipais, ainda tem grande dificuldade pra realizar contratações nesse sistema PPP porque falta a definição do papel dentro da Administração Pública de quem deva ser o regulador destes contratos, se são os Ministérios, ou se ficará concentrado em um único Ministério, se será delegado a uma agência reguladora, se isso vai ficar disseminado em agências que já existem, enfim, então nós temos uma instabilidade institucional dentro do Governo Federal. Nos Estados a coisa é ainda mais

difícil, e Minas Gerais não está fora, pois os Estados não tem um modelo homogêneo de regulação, o Governo Federal pelo menos tem as agências, em Minas Gerais não, nem isso. Apesar de Minas ser o Estado mais avançado em termos de contratos PPP no Brasil, ainda não tem um sistema institucional regulador capaz de fiscalizar estes contratos, ainda não há aqui um desenho regulatório, ou seja, a capacidade reguladora mineira é altamente questionável especialmente considerando a falta de um modelo homogêneo em nosso estado (informação verbal - Analista 3).

Sob o aspecto da capacidade do setor público na regulação e fiscalização dos contratos PPP, a opinião do analista citado parece indicar que o dinamismo dos setores de atividades reguladas pelo estado deve estar em conformidade com o seu desenvolvimento, derivando, daí, a idéia de estabilidade na regulação e fiscalização.

Parker e Hartley (2001) relatam que as PPPs envolvem a estipulação de contratos sob condições de informação imperfeita e assimétrica, abarcando, assim, na perspectiva apontada por Williamson (1991), aspectos de racionalidade limitada, oportunismo e ativos especializados. A combinação desses elementos é campo propício para a existência inclusive de riscos, especialmente os de natureza regulatória e de fiscalização, em contratos de longo prazo, como são os de PPPs. Isso porque a impossibilidade de se estipular cláusulas de forma exaustiva, que está ligada à limitação da racionalidade e assimetria de informações entre as partes que estipulam um contrato referente a um ativo especializado – devido a custos de transação – dá espaço ao oportunismo, do tipo refém (WILLIAMSON, 1991). Nas palavras dos analistas:

(...) o parceiro privado, após investir, passa a depender das ações do governo para que seja possível haver retorno no empreendimento, seja ele de qual tipo for, um hospital ou uma estrada. Para satisfazer o contrato, o investimento feito pode induzir a outra parte a se comportar de maneira oportunista quando chegar o momento de sua renegociação, por exemplo (informação verbal - Analista 4).

(...) o problema está no fato de que o investidor às vezes não consegue recuperar os custos totais daquilo que investiu numa obra contratada entre ele e o governo, salvo se renovar o contrato. Então o que ele vai fazer? Resolve não investir. Aí haverá o que chamamos de provisão sub-ótima, em se tratando de interesse público. Isso é consequência do oportunismo do Estado que num primeiro momento consegue benefícios para si, mas no futuro, ou no médio prazo, isso não é positivo, pois o parceiro privado perceberá que não há um bom ambiente para firmar contratos de longo

prazo e que demandem dele aporte de grandes capitais. O empresário não é bobo (informação verbal, Analista 1).

(...) é necessário estabelecer mecanismos de sanção para comportamentos desviantes. É importante, por exemplo, debatermos a questão da independência das agências reguladoras, que não devem se ater a aspectos políticos e particulares (informação verbal - Analista 2).

Conforme podemos observar, os enunciados dos analistas vão à direção de que uma forma de se controlar o comportamento dos agentes está na especificação de regras. Entretanto, é impossível estipular leis e contratos que, exaustivamente, prevejam o que pode vir a ocorrer durante sua execução. Parker e Hartley (2001) mostram que o mais racional, para ambas as partes, é procurar informações que ampliem e melhorem as condições para se contratar. Neste ponto, continuam os autores, aspectos como reputação (baseada no comportamento passado) e confiança (baseada nas expectativas do comportamento futuro) são fundamentais e, segundo Williamson (1991), reduzem os custos de transação para se firmar contratos.

Pelo lado da estrutura de garantias e como ela afeta um contrato PPP em Minas Gerais, a opinião dos analistas, diferentemente dos agentes públicos, perpassa também a necessidade de um marco regulatório, caracterizado pela existência de leis claras e que garantam aos particulares que haverá recursos para a execução idônea do contrato.

(...) a boa interação depende de regras claras, credibilidade do contratante prévia a assinatura do contrato e estabilidade das regras na sua execução. Parece simples, mas o país está em estágio inicial nestes aspectos (informação verbal - Analista 2).

(...) assimetria informacional acaba gerando captura, desencadeando até mesmo resultados jurídicos problemáticos. Um aspecto importante a destacar é que essa assimetria informacional não é algo que prejudica apenas o Estado, como normalmente se pensa, mas o Estado também é um autor desse processo de cooptação, de oportunismo, ou seja, no Brasil quando a gente fala em captura, em assimetria, a gente costuma pensar, num primeiro plano, num Estado sendo vitimizado por uma conduta desleal daqueles que estão sendo contratados, mas o Estado muitas vezes também é controlador, ele também provoca, ele também é propulsor desse processo de assimetria. As leis de concessão de PPPs permitem que nos processos licitatórios de delegação dessas atividades o estado se valha de alguns métodos de julgamento pra realizar contratação. Um exemplo: serviço de telefonia. Temos 3 métodos de julgamento: o maior investimento em infraestrutura, é um método; a menor tarifa, é outro método; e quem está

disposto a pagar pelo maior valor da outorga, é outro método. E no Brasil esse descompasso sempre acaba levando o Poder Público a realizar essas contratações, por meio de concessões, com base no processo da maior outorga, e essa visão, visão fiscalista, de arrecadar sempre mais, acaba redundando na fragilidade do processo. O processo já se demonstra capturado, oportunista pelo próprio poder público (informação verbal – Analista 3).

A “credibilidade” presente no discurso dos analistas é, segundo Giambiagi e Além (2000:427), um dos aspectos que se considera para determinar a taxa de desconto aplicada ao fluxo de caixa do projeto, associando-se diretamente, com a incidência de condutas oportunistas de cunho político ao longo do empreendimento. Os autores exemplificam este fato: dificilmente um grupo de investidores iria financiar um projeto PPP em Ruanda, na África, enquanto o país estava mergulhado em uma guerra civil na década de 1990. Entretanto, um país como a Alemanha detém uma reputação tal que possibilita segurança do investidor que dedica participar de empreendimentos de longo prazo. Observa-se, assim, que é possível haver países com credibilidade governados por administrações vistas com desconfianças pelos investidores, ou governos com credibilidade em países de baixa reputação. Dessa forma, concluem Giambiagi e Além (2000:427), o risco político (oportunismo) de determinado projeto PPP associa-se à existência ou inexistência de credibilidade do país ou do governo.

Indo para o aspecto da sustentabilidade econômica da atividade em contratos PPP, em outras palavras o retorno financeiro do projeto, na posição discursiva dos analistas deve ser conciliada com as garantias que o parceiro público deve oferecer ao parceiro privado. As garantias são uma forma do governo cumprir as obrigações por ele assumidas, reduzindo a ocorrência do oportunismo por parte do Estado. A transparência no processo de revisão tarifária é ponto nevrálgico neste contexto, conforme abordado por um dos analistas:

(...) quando a revisão tarifária está ligada à comprovação contábil de “aumento” de custos pelo concessionário, tem-se uma falta de transparência intrínseca, isto é, a complexidade da regra de revisão e seus incentivos para uma ineficiência de custos inviabilizam o debate com a sociedade. Contratos com incentivos poderosos à eficiência de custos privada, com

regras simples e baixo requerimento informacional, por exemplo price cap, tornam o debate efetivo, aí passamos a discutir em que medida o resultado do concessionário, seus ganhos de produtividade, etc, devem ser compartilhados com o usuário (informação verbal - Analista 2).

(...) essa discussão traz no bojo de seu contexto a questão da tarifa. E se a tarifa de remuneração para o concessionário for muito maior que a tarifa do passageiro normal cobrada hoje nas bilheterias do metrô. Essa diferença vai ser paga pelo estado, e é uma diferença que tem um enorme potencial de crescimento. A princípio a sociedade pode imaginar que não está pagando uma tarifa diferenciada, mas através de seus impostos ela estará arcando com custos maiores (informação verbal - Analista 4).

(...) outro problema é a questão da participação. O governo entra com por exemplo 70% dos recursos e a iniciativa privada com 30%, mas não é bem isso, porque o poder público tem que fazer alguns outros investimentos para implementar as obras que não está configurado no contrato original, são custos extras. (informação verbal - Analista 1)

Conforme a Lei 4.868/2003 as garantias poderão ser: vinculação de receitas, instituição de fundos especiais, contratação de seguro garantia de pagamento e subscrição ou aquisição de quotas em fundo fiduciário. Além dessas alternativas, é possível, também, utilizar outros mecanismos, desde que previstos em lei e no edital de licitação, como entre outras possibilidades, emitir, diretamente em favor da entidade financiadora do projeto, os empenhos relativos às obrigações da administração pública e a legitimidade para que essa entidade receba pagamentos efetuados por intermédio dos fundos especial e fiduciário; opinião compartilhada no discurso de um dos analistas:

(...) os mecanismos trazidos pela Lei são bons indicativos. Caso realmente sejam aplicados, a tendência é que haja maiores garantias para que ocorram investimentos na modalidade PPP em Minas Gerais, pois criam-se mecanismos que limitam a possibilidade de ocorrer arbítrio por parte do Estado, que pode não remunerar o empresário contratado (informação verbal - Analista 1).

Além dos enunciados colocados que constituem o discurso dos analistas, temos por fim, um aspecto muito considerado pela maioria deles: o fato de se colocar ou não os projetos das PPP mineiras dentro do limite da dívida pública. Com base na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o governo busca enquadrar os projetos de PPP ao seu art. 17, caracterizando-os como despesa de caráter continuado, mas não como dívida pública consolidada ou fundada, prevista no art. 29, I da Lei.

(...) sem a inclusão dos projetos PPP no limite da dívida pública pode haver o risco do Tribunal de Contas, por exemplo, considerar que os projetos PPP ultrapassaram os limites da dívida, ocasionando, até mesmo, a nulidade do contrato. Aí a credibilidade de projetos PPP passaria a ser duvidosa para os investidores, pois, mesmo que o Executivo respeite os contratos firmados, a viabilização dos contratos não dependeria só da cooperação do Estado, mas do fato dos projetos enquadrarem-se ou não nos limites da dívida (informação verbal - Analista 4).

(...) há sempre o risco do comprometimento do orçamento nas próximas gestões, o que, em última instância, vai de encontro, à necessidade de se criar um ambiente estável, inclusive economicamente, para que os particulares possam investir em conjunto com o Estado (informação verbal - Analista 1).

Segundo Bortot (2004), as PPPs envolvem significativos aspectos fiscais, uma vez que, dado o longo prazo dos contratos, pode-se contrair um grande volume de dívidas, o que pode contrariar o que a LRF se propôs a fazer: possibilitar transparência e equilíbrio na gestão das contas públicas.

3.4.3 O discurso dos empresários

Evidencia-se na análise dos discursos empresariais a presença de certo conflito de expectativas, pautado na necessidade de se convencer o parceiro privado da viabilidade econômica do investimento e o princípio do sigilo da proposta do competidor na licitação. Inclusive, esta crítica não se restringe às PPPs, mas se aplica a toda licitação em que o fornecedor se difere do financiador do projeto.

Dentre as abordagens apresentadas pela classe empresarial ouvida nas entrevistas, destaca-se a preocupação com a maior discricionariedade, levando a maior corrupção, do agente público frente aos contratos do tipo PPP, associado, sobretudo, com as alterações que viriam a ser feitas nos procedimentos das licitações, concessões e permissões dos serviços públicos. Logo, podemos verificar na fala de um dos empresários:

(...) as experiências podem dar certo e torcemos para que de certo. Contudo sabemos que o dinheiro público nas mãos de certas instituições é uma das formas de gerar gente milionária nesse país. A corrupção trava um pouco esse processo. Precisamos de regras mais rigorosas e válidas. Um indivíduo com um patrimônio nem sempre saudável, consegue recursos, empréstimos de pai pra filho, e aí com o tempo uma riqueza estonteante sem que esse patrimônio tenha de fato uma qualidade justa. Isso na área do

transporte coletivo urbano é mais que visível. A idéia da frota pública sob administração privada é boa, por exemplo, mas é preciso atenção para isso. (informação verbal – Empresário 1)

Na visão de Williamson (1991), maior discricionariedade implica maior margem para comportamentos que ferem o interesse público, como a possibilidade de se privilegiar determinado concorrente, contrariando o princípio da impessoalidade, podendo representar graves ameaças à *accountability* do sistema.

Pelos enunciados presentes no discurso dessa unidade, pode-se perceber o alerta para a fragilidade das garantias oferecidas ao ente privado que financiará o projeto de PPP: a possibilidade de liquidação do empenho em favor do agente financiador; e a instituição de fundos fiduciários para garantir o pagamento caso o Estado não o faça.

(...) ainda que aplicadas todas as garantias legais, estas garantias não eliminariam por completo os riscos de não recebermos a devida parcela por parte do Estado, pois já vimos casos assim nos contratos tradicionais entre setor público e privado. Claro que evoluímos, como sociedade, como cidadãos, como organizações, o Estado evoluiu nesse aspecto, mas é preciso um pouco de cautela. (informação verbal – empresário 3).

Também mencionada, a instabilidade do marco regulatório é vista como uma possível ameaça às expectativas de ganhos de eficiência que um projeto PPP possa trazer para o parceiro privado. Há o risco de o Estado alterar o marco regulatório em um momento posterior ao fechamento do contrato, encarecendo os custos de projeto e/ou reduzindo a expectativa de retorno no capital investido, compartilhando do pressuposto teórico de Williamson (1991). Tal possibilidade deriva do fato de o Estado combinar, ao mesmo tempo, os atributos de uma parte no contrato e do ente responsável por regular e criar as regras do jogo. Vê-se a expressa preocupação no discurso a seguir:

(...) a perspectiva de investimentos é uma firme realidade. Mas precisamos enfrentar o desafio do que chamamos de segurança jurídica dos contratos. Todo esse espetacular volume de investimentos só se tornará realidade se o Governo de Minas for capaz de construir um ambiente de negócios pautado na segurança jurídica e em bons marcos regulatórios. É natural que seja assim. Qualquer empreendedor tem clara consciência em relação aos seus custos e, portanto, também tem que ter certeza da segurança do seu investimento. Veja bem, alterações em variáveis que influenciam direta ou

indiretamente o ambiente empresarial, afetam as projeções de resultados. Ninguém quer mudanças repentinas, elas inviabilizam qualquer projeto (informação verbal – empresário 3).

Sob a mesma perspectiva, não podemos esquecer que o Estado também pode ser analisado sob a ótica das teorias da captura e de *rent-seeking* (WILLIANSOM, 1991), ou seja, os agentes públicos como atores passíveis de serem capturados pelo(s) grupo(s) de interesse associado(s) a determinado projeto, forçando a transferência de direitos de propriedade na forma de regras regulatórias que os beneficiem. Embora contraditórias, ambas as possibilidades existem e refletem os riscos do projeto falhar na geração de ganhos para a sociedade em geral, mesmo que governantes “de plantão” e/ou empresários lucrem com o empreendimento. Ainda assim, é importante lembrar que tais riscos não se limitam aos contratos PPP, e sim a qualquer atividade de regulação em que o Estado esteja envolvido.

Ao adentrar nos discursos do empresariado entrevistado, percebe-se também relativa desconfiança dos mesmos quanto à segurança dos contratos e credibilidade do arcabouço institucional onde as transações PPP operam em Minas Gerais. Por vezes, pode-se notar certo ceticismo quanto ao modelo mineiro. Os discursos atuam no sentido de demonstrar também que a gestão política e a perspicácia financeira governamental podem induzir comportamentos oportunistas futuros, como se vê:

(...) num contrato PPP, sem dúvida nenhuma, um elemento chave, forte, pra impulsionar o investimento, é um Estado forte capaz de dar garantias para quem está contratando. Ninguém quer como garantia os precatórios, quer? Temos que mudar esse conceito de que o Estado pode tudo, pois não pode. O Governo abre uma estrada e no dia seguinte é preciso manutenção. Temos que abrir caminho para o setor privado e o setor de infraestrutura é, claramente, um lugar onde tem que haver essa abertura. Para isso precisamos ser amparados por garantias mais claras e seguras (informação verbal – Empresário 1).

(..) divulgam que uma das grandes novidades é a definição do modelo de garantias financeiras. Ainda nos parece uma questão controversa. A idéia do Estado dar garantias, inclusive dispor de alguns dos seus bens para respaldar um contrato privado é algo muito nebuloso (informação verbal – Empresário 2).

(...) o poder público tem essa exorbitância de alterar unilateralmente o contrato, o que leva o contrato a ficar mais caro. Claro, diante dessa

possibilidade, esses custos recairão sobre o contrato (informação verbal – Empresário 3).

De acordo com os discursos, observa-se que a reputação governamental é sempre colocada em cheque acerca da boa condução dos contratos PPP. Por outro lado, há incidência, ainda que menor, de respaldo e confiança no governo mineiro, como se postulando um voto de confiança no poder público, apresentado no discurso abaixo:

(...) o que se espera do estado é a gestão dos recursos que lhe são canalizados segundo os princípios da boa governança. As opções estratégicas definidas para Minas Gerais são hoje bem conhecidas. Comparando o que se faz hoje no estado com os melhores processos adotados na gestão das empresas, podemos dizer que estamos diante de um processo seguro. As PPPs mineiras estão nesse processo. Vejo que há muito a ser explorado, as ofertas estão aí, muitos projetos vão aparecer. Existe um campo bom a ser trabalhado e o investidor, nós investidores quero dizer, estamos interessados, pois o ambiente que se criou é bom, apesar de não saber se vai dar certo (informação verbal – Empresário 2).

Sob a perspectiva dos empresários, o desenvolvimento das PPPs mineiras está condicionado a elementos mitigadores de condutas desleais futuras por parte do Estado, associado a ideia de deslocar o papel governamental de operador para organizador dos contratos, com ênfase mais em responsabilidades por garantias e fiscalização.

3.4.4 A Lei 14.868/2003 como unidade discursiva

É importante salientar que a análise será feita em relação aos dispositivos da Lei 14.868/2003 do Estado de Minas Gerais. Baseando na análise de riscos em concessões, tanto na lei quanto nos contratos, observa-se que o direito ao equilíbrio econômico financeiro está previsto na lei das concessões tradicionais.

O art.10, I, II e III da Lei 14.868/2003 prevê que o projeto de PPP deve proporcionar vantagem econômica e operacional para o Estado, além de maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, comprovada através de indicadores do desempenho do particular. Para o parceiro privado, esse artigo prevê que a atividade deve ser viável a ponto de cobrir os gastos para provisionar o serviço. Isso vai ao encontro do que Pinto (2003) afirma: em se tratando do Estado, a atratividade de um projeto PPP está na prioridade a ele atribuída; já que para o

parceiro privado, o investimento deve possibilitar o retorno sobre o custo do capital. Há dessa forma, uma afinidade eletiva entre os dois setores, pois

[na] prática, essas parcerias viabilizam a implementação de projetos que, em função do alto risco envolvido, não seriam (ou dificilmente viriam a ser) implementados pelo setor privado agindo isoladamente sem repercussão desse risco na remuneração do projeto (PINTO, 2003, p. 45).

É importante, ao mesmo tempo, a consideração de aspectos de governança e governabilidade como forma de se manter os compromissos firmados (WILLIANSO, 1991), contratualmente, pelo Estado; a credibilidade institucional é fator fundamental para o sucesso de empreendimentos de parceria público-privada. Ao desenvolver mecanismos de governança, por meio de maior qualificação do corpo técnico do governo, e ao agir de forma uniforme e consistente, o governo poderá priorizar as parcerias, demonstrando o seu interesse em assumir compromissos confiáveis junto aos particulares, minimizando sua própria iniciativa oportunista (WILLIANSO, 1991). Com isso, os custos dos projetos de PPPs, inclusive os custos de transação para se elaborar contratos, tendem a diminuir, uma vez que o risco, componente importante para a análise de investimentos, é reduzido significativamente.

De acordo com o exposto acima, o modelo PPP propõe, como inovação institucional, o compartilhamento de riscos entre os parceiros, conforme previsto nos arts. 2º, V e 14º, V da Lei 14.868/2003:

Art. 2º - O Programa observará as seguintes diretrizes:

[...]

V – garantia de sustentabilidade econômica da atividade;

Art. 14º - São obrigações do contratado na parceria público-privada:

[...]

V – sujeitar-se aos riscos do empreendimento, salvo nos casos expressos previstos no contrato e no edital de licitação;

Entretanto, esse compartilhamento de riscos, embora seja a grande proposta do modelo de PPP não é tão inovador se comparado ao modelo de concessões, já que não se explicitam

formas de aumentar a atratividade de certos projetos que apresentam o risco de álea econômica, diante da interpretação do inciso V do art. 14. Concretizando o risco de álea econômica, oportunismo pós-contratual na visão de Williamson (1991), o contrato de concessão não garante ao particular o direito ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Observa-se também, segundo a Lei 14.868/2003, que a responsabilidade pelo compartilhamento de riscos, no caso de álea ordinária, estipulada pelo modelo PPP, é transferida para arranjos como contratos e editais de licitação, que não possuem o valor que uma Lei possui. Logo, esse possível mecanismo mitigador de condutas oportunistas, questão fundamental nos empreendimentos de PPP, conforme o disposto no art.2, V da Lei 14.868/2003 não é colocado de forma explícita, algo que deveria ocorrer, por questões de segurança jurídica (STIGLER, 2003).

Com isso, os problemas decorrentes de governabilidade e governança não são atacados de forma direta, uma vez que é possível que grupos pequenos, fortes e mobilizados, venham a barganhar, junto ao governo contratos mais detalhados que garantam maior proteção contra comportamentos oportunistas por parte do Estado (WILLIAMSON, 1991). Isso ocorre devido ao fato de esses grupos fortes possuírem mais recursos para poderem ter seus interesses protegidos junto ao Legislativo e/ou ao Executivo (NORTH, 2005).

Uma outra forma de redução de incidências de comportamentos oportunistas, tanto por parte do agente público quanto privado, previsto pela Lei 14.868/2003, está na utilização do mecanismo de consulta pública, conforme previsto em seus arts. 2º, XI e 7º, § 2º. A consulta pública, já preconizada pela Lei nº 9.784/99, é cabível quando “a matéria envolver assunto de interesse geral, mediante despacho motivado, o órgão competente poderá abrir período de consulta pública, para manifestação de terceiros” (art. 30, caput, da Lei nº 9.784/99).

Portanto, a Lei 14.868/2003 prevê, em seu art. 12, § 2º, que os editais e contratos de PPP serão submetidos à consulta pública.

Dessa forma, este mecanismo seria mais um elemento que, idealmente, limitaria a discricionariedade da Administração Pública, pois ainda que não sejam vinculantes, as propostas apresentadas em consulta pública poderiam ser utilizadas pelo governo para implementar projetos PPP, sendo, assim, uma forma de ampliar o controle social. Embora, teoricamente, a consulta pública amplie o controle social, restringendo condutas oportunistas por parte do poder público, ela não garante que os cidadãos poderão, realmente, ter suas propostas atendidas, uma vez que uma consulta é apenas uma consulta, tendo caráter, como o próprio nome diz, consultivo. Dessa forma, esse mecanismo de participação popular não obriga a Administração Pública a acatar o que foi exposto pelos cidadãos quando do período da consulta.

Com relação ao aspecto da garantia de sustentabilidade econômica da atividade, esta se refere ao retorno financeiro do projeto, que deve ser conciliada, então, com as garantias que o parceiro público deve oferecer ao parceiro privado. A lei 14.868/2003 cria o Fundo de Parcerias Público-Privadas no estado de Minas Gerais, caracterizando-se como entidade contábil, sem personalidade jurídica para sustentar o Programa de PPPs, sendo beneficiárias desse Fundo as empresas parceiras definidas e habilitadas nos termos da lei (arts. 1º e 2º da Lei 14.868/2003).

Conforme o *caput* do art. 5º dessa Lei, esse Fundo tem por função operar a liberação de recursos para os parceiros privados contratados e oferecer garantias reais que assegurem aos particulares a continuidade do desembolso dos valores contratados pelo Estado. Gomes (2004) ressalta que, em São Paulo, esse Fundo – intitulado Companhia Paulista de Parcerias – é sociedade anônima e, por isso, é regida pelas normas de Direito Privado, o que possibilita maior rapidez no processo de execução, caso haja inadimplemento da obrigação contratual

por parte do Estado, além do fato de que, em se tratando de uma sociedade anônima, é possível lançar títulos no mercado financeiro. Assim, este aspecto da PPP em São Paulo tende a trazer maior segurança para os investidores privados; Minas Gerais, por sua vez adotou o fundo especial de parceria.

De acordo com o art. 5º, § 2º da Lei 14.868/2003, os contratos PPP deverão estabelecer as condições para liberação e utilização de recursos pelo beneficiário, que, por sua vez, deverá comprovar a realização dos investimentos necessários para cumprir o previsto pelo contrato.

Além disso, o art. 3º prevê quais são os recursos desse fundo:

- I – as dotações consignadas no orçamento do Estado e os créditos adicionais;
- II – os rendimentos provenientes de depósitos bancários e aplicações financeiras do Fundo;
- III – as doações, os auxílios, as contribuições e os legados destinados ao Fundo;
- IV – os provenientes de operações de crédito internas e externas;
- V – os provenientes da União;
- VI – outras receitas destinadas ao Fundo.

A partir dessas cláusulas, observa-se a criação de um mecanismo que permite reduzir a ocorrência de oportunismo por parte do Estado, já que o Fundo tem prazo de vigência de quarenta anos (art. 6º da Lei 14.868/2003), e, também, do parceiro privado, uma vez que a remuneração ocorrerá quando houver comprovação dos investimentos previstos. Entretanto, existe o risco ao estipular que as condições para liberação e utilização dos recursos do Fundo serão estabelecidas em contrato, dando abertura ao *rent seeking* e à captura, quando se tratar de grupos fortes, com mais recursos, podendo ser privilegiados pelo governo (WILLIAMSON, 1991).

Por fim, sobre a perspectiva de readaptação contratual, dois mecanismos encontrados na legislação sobre PPP aparentam cumprir a função de neutralizar ou amenizar elevados custos

de transação associados a tal readaptação. O primeiro deles é o próprio mecanismo da arbitragem, previsto na Lei Estadual 14.868, que em seu artigo 13 afirma que “os instrumentos de parceria público-privada [...] poderão estabelecer mecanismos amigáveis de solução de divergências contratuais, inclusive por meio de arbitragem.” Embora a arbitragem seja apenas opcional, na hipótese de sua adoção nos contratos de PPP o mesmo artigo determina ainda que os árbitros sejam pessoas de reconhecido conhecimento da matéria, como sugeriu Williamson (1991) ao argumentar a favor deste dispositivo.

Dentre os demais “mecanismos amigáveis” disponíveis às partes há o dispositivo da revisão contratual periódica, que não deve ser confundida com o reajuste. Este último se refere ao reajuste das tarifas e preços anual com base em determinado índice, que deve estar contido em qualquer contrato de concessão como determina a Lei Federal de Concessões, de número 8.987. Os dois termos se confundem na lei de concessões, mas a revisão contratual se trata de uma possível reestruturação de determinadas condições do acordo inicial, a cada cinco anos de vigência do contrato, mediante auditoria nas contas do parceiro privado para avaliação da margem de lucro do mesmo. A utilização do dispositivo é usual em contratos de longa duração, como nos casos das concessões tradicionais.

Esta revisão pode ser entendida como a avaliação da eficácia do reajuste, e prevê alterações para os anos seguintes. A título de exemplificação, suponhamos que o contrato inicial estipule o IGP-M como índice anual de reajuste das tarifas, e este seja adotado criteriosamente. Após cinco anos, faz-se uma avaliação da estrutura de custos e lucro do parceiro privado e estipula-se que o IPCA melhor representaria tal estrutura, havendo, portanto a possibilidade deste segundo índice ser adotado para os anos subsequentes. Além do reajuste, podem ser objeto de alteração neste processo de revisão qualquer cláusula do contrato desde que não se modifique o objeto do contrato nem o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento. Este mecanismo cumpre bem a função de readaptação

contratual a contingências, a despeito de se tratar de uma revisão periódica com data marcada. Isto desconsiderando, obviamente, o risco de o parceiro privado burlar ou subestimar suas contas para a auditoria quinquenal.

3.5 As relações interdiscursivas

A análise do discurso, de acordo com Paiva (2008), se destina a valorizar o que é heterogêneo, a buscar muitas linguagens dentro de uma. O discurso é uma maneira de dizer que é mais ou menos esperada, codificada ou improvisada, conforme um conjunto de condições intencionais que o precede. Assim, elegeu-se a análise do interdiscurso pela sua característica intrínseca de ser a interação de um discurso com outros discursos, ou, na visão de Orlandi (2004), o interdiscurso dá a possibilidade de definir formações discursivas dispersas e distintas, com idéias complementares ou conflitantes.

Adensando na interpretação dos discursos de cada agente envolvido nas PPPs mineiras, lançando mão também da análise da Lei 4.868/2003, a interdiscursividade foi explorada de maneira a identificar aproximações ou distanciamentos quanto a abordagens similares.

Temos que o emprego das Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais gera impactos diretos nas estruturas contemporâneas do ambiente institucional composto pelo Estado, iniciativa privada e demais envolvidos/interessados. Isso implica dizer, e os discursos são alusivos neste sentido, que a utilização do atual modelo PPP mineiro, pressupõe a existência não apenas de custos econômicos, mas um conjunto de expectativas relevantes, que afetam de formas diferentes o processo de estruturação de políticas públicas, pelo lado do poder público, e de investimentos vultosos, pelo lado da iniciativa privada.

Assim, o que se pode perceber é a existência de perspectivas de natureza diversas, apontando ora problemas decorrentes da adoção de PPPs, ora, com vistas até mesmo a compensá-los, argumentos pró eficiência:

(...) o governo do estado tem hoje uma condição financeira estável de modo a atrair investimentos e firmar parcerias sólidas com o setor privado confiando em pagamentos futuros ao longo até de mais de duas décadas (informação verbal – Gestor Público 4).

(...) a corrupção trava um pouco esse processo. Precisamos de regras mais rigorosas e válidas (informação verbal – Empresário 1)

Ao contrário da abordagem empresarial, a importância das PPPs em Minas Gerais é reforçada, na opinião dos agentes públicos, por criar uma relação sólida entre os parceiros, na medida em que há condições financeiras estáveis no domínio governamental.

Para o governo há o argumento de que as PPPs mineiras proporcionam mais investimentos em serviços públicos do que seria possível sem sua utilização. Em detrimento à falta de recursos fiscais e à rigidez do aparato estatal, o mecanismo possibilita a realização de investimentos, uma vez que utiliza recursos originários da iniciativa privada. Em decorrência, as PPPs mineiras constituiriam um mecanismo alternativo, capaz de gerar investimentos, frente à busca de controle e restrição dos gastos públicos. Contudo, temos ainda uma vez distorções discursivas quanto a esse ponto:

(...) há sempre o risco do comprometimento do orçamento nas próximas gestões (informação verbal – Analista 1).

(...) qualquer empreendedor tem clara consciência em relação aos seus custos e, portanto, também tem que ter certeza da segurança do seu investimento (informação verbal – Empresário 3).

(...) do ponto de vista econômico ela é vantajosa dada a impossibilidade do Estado de investimentos dessa ordem em tão curto espaço de tempo (informação verbal – Agente Público 1).

O argumento defendido pelos agentes públicos é bastante criticado pelos discursos dos analistas. Isso porque, em alguns casos, apesar da fonte de financiamento ser privada, o pagamento será sempre público. Em outras palavras, o custo final de provisão dos serviços públicos via PPPs tem natureza similar a outras formas de financiamento, sendo suportado pelo bolso do contribuinte de uma forma ou de outra. Como se verifica nos discursos abaixo:

(...) a princípio a sociedade pode imaginar que não está pagando uma tarifa diferenciada, mas através de seus impostos ela estará arcando com custos maiores (informação verbal - Analista 4).

(...) quando a obra é mal concebida ou mal executada, por conta de um contrato mal elaborado pelo Estado, o cidadão é quem pagará no final das contas (informação verbal – Empresário 1).

Nessa perspectiva, com vistas à disponibilidade econômica de recursos, as PPPs, na visão de analistas e empresários, podem não representar nenhuma mudança substancial. Para esses agentes, com base em suas manifestações discursivas, a opinião do agente público de que o mecanismo PPP é capaz de elevar os níveis de investimento em relação a outras formas de provisão do serviço público não é válida. Em suma, pelo interdiscurso analisado, o argumento de que as PPPs em Minas Gerais são capazes de gerar mais investimentos, comparando-se até mesmo a mecanismos alternativos de provisão de serviços públicos, parece se apresentar equivocado.

Contudo, no discurso dos agentes públicos tem-se um novo argumento acerca da eficiência. Em detrimento a idéia de maior quantidade de investimento, a justificativa se centra no aumento da qualidade do investimento, conforme exposto: *“Então para a população não há diferença alguma, apenas na melhoria da qualidade, mas não em tarifa”*.

Um dos pontos mais controversos nos discursos são os mecanismos existentes hoje para garantir que os compromissos financeiros de um projeto PPP mineiro fique assegurado, com acompanhamento contínuo de seu desempenho. Nesse sentido, a figura mais utilizada pelos empresários nos discursos é a questão da corrupção. Já para os analistas, este aspecto parece estar mais associado ao papel do respaldo transmitido entre os agentes, sendo que, em outro extremos, para o próprio governo mineiro o planejamento bem feito tem surtido em *“planos cuidadosamente desenvolvidos”*. As três diferentes abordagens, impactam nos quesitos qualidade, valor e confiabilidade, em última instância, sinalizando que as condutas oportunistas, sobretudo por parte do Governo, tenderiam a ocorrer em caso de não solução dos problemas apontados nos discursos.

(...) as PPPs para Minas são muito importantes, primeiro porque elas representam investimentos em áreas que estão estranguladas em nossa economia especialmente em infraestrutura viária no estado como um todo. Em segundo lugar porque ela reforça a idéia da nossa credibilidade (informação verbal – Agente Público 4).

(...)a capacidade reguladora mineira é altamente questionável especialmente considerando a falta de um modelo homogêneo em nosso estado (informação verbal - Analista 3).

(...) o parceiro privado, após investir, passa a depender das ações do governo para que seja possível haver retorno no empreendimento, seja ele de qual tipo for, um hospital ou uma estrada. Para satisfazer o contrato, o investimento feito pode induzir a outra parte a se comportar de maneira oportunista quando chegar o momento de sua renegociação, por exemplo (informação verbal - Analista 4).

(...) contudo, sabemos que o dinheiro público nas mãos de certas instituições é uma das formas de gerar gente milionária nesse país. A corrupção trava um pouco esse processo. Precisamos de regras mais rigorosas e válidas (informação verbal – Empresário 1).

Extraídas as principais características presentes nos enunciados, temos apontamentos possíveis de se aferir as bases discursivas que sustentam as expectativas dos agentes públicos e privados acerca das condutas oportunistas em contratos das PPP's mineiras. Verifica-se que o ponto crítico está associado a elaboração dos contratos, onde vemos expressões orais que aludem recorrentemente à inquietação quanto a mal adaptação desses contratos ao longo de sua própria execução, onde renegociações inevitavelmente podem ocorrer. Portanto, a importância do contrato é para ambos agentes vital instrumento de produzir operações repetidas (jurisprudências) de sucesso, evitando ou reduzindo o comportamento oportunista.

Partindo dessa constatação, os discursos também se orientam para divergências quanto à funcionalidade do modelo, seja do ponto de vista jurídico ou técnico. A maioria dos analistas externos ouvidos consideram que a principal vantagem de qualquer PPP não pode residir apenas na possibilidade de financiamento privado vultoso, mas principalmente na sinalização institucional de que as regras serão cumpridas, e nesse ponto o modelo de PPP em Minas é fraco, segundo os analistas. Correlacionando o tema com a abordagem do governo, temos:

(...) hoje em dia, em Minas, (...) o que nós temos é uma lei estadual bastante avançada sob o ponto de vista técnico (informação verbal -Agente Público 3).

Destarte, registram-se na tabela 2 os principais aspectos identificados nas abordagens discursivas de cada em cada unidade, de maneira a perceber como o tema comportamento oportunista é percebido no discurso de cada um sob diferentes enfoques.

TABELA 2 - Aspectos mais recorrentes nas abordagens discursivas	
Unidade Discursiva	Aspectos
Agente Público	Clareza das regras, Eficiência operacional, Resultados, Transparência, Inovação.
Analista Externo	Inexperiência, Instabilidade política, Fragilidade regulatória, Reputação e credibilidade governamental.
Empresário	Corrupção, Insegurança jurídica, Pouca clareza das regras, Baixas garantias financeiras.
Lei 14.868/2003	Equilíbrio econômico-financeiro, Riscos Extraordinários, Arbitragem.
Fonte: elaboração própria, 2009.	

As abordagens implícitas nos discursos nos levam ao interdiscurso caracterizado por idéias, conceitos e juízos pouco aproximados e mais conflitantes. Percebe-se que as garantias apresentam um papel central para que as Parcerias Público-Privadas possam ser implantadas, mas enquanto o governo endossa a solidez dessas garantias, analistas e empresários alegam possibilidades de condutas pouco abertas, com dolo, tornando o próprio ambiente fértil ao oportunismo. Vale ressaltar também que diante da novidade das PPPs, no Brasil e em Minas Gerais, não há consenso nos discursos sobre a sustentabilidade de um modelo que consensualmente caracterizado como ainda incipiente.

4 CONCLUSÃO

O estudo apresentado teve como objetivo fundamental analisar as manifestações discursivas acerca da incidência do oportunismo na execução dos contratos de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais, tendo como unidades discursivas o principal dispositivo legal acerca das PPPs mineiras, qual seja a Lei 14.868/2003, agentes públicos, analistas externos e empresários, que responderam questões abertas que abordavam aspectos concernentes ao tema do oportunismo contratual.

Após a transcrição dos depoimentos de cada ator envolvido, atuou-se no exame das manifestações discursivas e interdiscursivas. O método de análise do discurso proporcionou a identificação que ia além do que foi dito e utilizava-se do contexto em que as PPPs mineiras estão imergidas, de maneira que os entrevistados se expressavam, das palavras utilizadas, dentre outros recursos a fim de extrair percepções por eles não deliberadamente reveladas. Os resultados da presente pesquisa permitiram a assimilação dos diferentes modos como o comportamento oportunista é compreendido pelos atores envolvidos nas PPPs mineiras.

Verificou-se, a partir da fundamentação teórica, que o desenho das PPPs responde às mesmas exigências do movimento de reforma do Estado: crises fiscal, de governança e de governabilidade. A adoção desse modelo de prestação de serviço a longo prazo complementa a ideia, *latu sensu*, de privatização, já que passa a ser mais uma alternativa de participação do setor privado em atividades do Estado, além das concessões e, mais recentemente, das organizações sociais de interesse público.

Passamos para a análise dos discursos em separado, começando pela análise da Lei 14.868/2003 enquanto unidade discursiva.

Embora as PPPs se proponham a inovar os arranjos tradicionais de prestação de serviços públicos, mitigando condutas oportunistas por parte dos agentes envolvidos no contrato, ao

analisar a Lei mineira referente ao modelo, observa-se que não há tantas mudanças em relação, principalmente, ao modelo de concessões, uma vez que, diante do exposto nesse modelo, o direito ao equilíbrio econômico-financeiro é garantido aos concessionários, quando da ocorrência de riscos de álea extraordinária (que engloba os riscos de álea econômica e de álea administrativa), ao passo que o risco da atividade – álea ordinária – é de responsabilidade do particular. Dessa forma, uma inovação importante das PPPs seria, reduzir os riscos da atividade. Porém, conforme visto, a proteção quanto a esses riscos não é garantida na Lei 14.868/2003.

Essa garantia é transferida a arranjos como editais de licitação e contratos, que não possuem a força de lei. Isso pode ser visto como um campo aberto a condutas oportunistas, uma vez que a elaboração desses contratos e editais podem naturalmente dar espaço à prática de *rent seeking* e captura. Deve-se admitir que os contratos e as leis são, naturalmente, incompletos, devido à racionalidade limitada dos agentes para estipulá-los. Porém, não se pode permitir que questões fundamentais e que diferenciam o programa de PPP dos arranjos tradicionais de prestação de serviços públicos possam ser tratados apenas em contratos. Isso porque diante das lacunas das leis é que surgem comportamentos oportunistas, tanto por parte do Estado quanto por parte do parceiro privado.

Pelo lado dos agentes públicos, constata-se baixa expectativa quanto ao oportunismo, seja pelo setor privado quanto pelo Estado. Sob a alcunha das garantias, que incentivariam os comportamentos de confiança, aduz-se nos discursos que a estrutura no Estado não é proeminente, e que este possui orçamento próprio que possa garantir uma quantia vultosa nas contratações. Ademais, sendo o Estado um agente econômico regido por leis, neste caso as PPPs mineiras regidas pela Lei 14.868/2003, os contratos estariam protegidos a mudanças econômicas ou políticas que poderiam interferir nos lucros previstos pelo parceiro privado.

Ainda pelo exposto no discurso dos agentes públicos, tem-se endossado a importância do Estado não ser mais um interventor influente, mas sim um regulador, sendo mais objetivo e preciso o vínculo entre público e privado, com clara sinalização do Estado de que o mesmo não pretende pra si o monopólio dos empreendimentos PPP. Dentre algumas vantagens do modelo PPP postuladas pelos agentes públicos mineiros, e que de certa maneira já desincentiva a opção oportunista, ganha destaque as menções acerca da inexistência de grandes custos financeiros para a consecução dos projetos PPP, sendo, por exemplo, construídas obras que trariam vários benefícios a população, sem que isso acarretasse ônus ao Estado, evitando problemas futuros de disputa orçamentária ou má gestão dos recursos públicos por re-orientação política.

Por outro lado, temos a abordagem dos empresários que apontam inquietações decorrentes do arbítrio do Estado. Está presente no discurso empresarial o argumento de que é fundamental que questões relativas ao curso de uma possível ação oportunista de não se seguir contratos estejam explicitados em instrumentos como as leis, conferindo maior segurança jurídica aos particulares, uma vez que a prestação de serviços por meio da modalidade PPP envolve investimentos de grande vulto e com longo prazo de maturação.

No discurso dos empresários, o atual modelo de PPP em Minas Gerais pode vir a ser mais um instrumento para ampliar o poder arbitrário do Estado, sendo inclusive sinalizado que não é por demais assegurado que o modelo mineiro será realmente uma forma de empreender investimentos nos mais diversos setores econômicos. Além disso, essa unidade discursiva ressalta que mesmo havendo a coordenação dos projetos PPP por uma unidade administrativa dentro da estrutura governamental do Estado, o próprio contrato pode vir a ser objeto de barganha política. Dessa forma, para os empresários não se pode estabelecer, claramente, que as parcerias serão projeto de Estado e não de Governo, uma vez que a menor força vinculante

de um contrato e as prioridades políticas podem ampliar a possibilidade de ocorrência do oportunismo.

Em outro espectro de opiniões, o discurso dos analistas direciona-se em inúmeros vertentes determinantes ao menor ou maior incentivo do comportamento oportunista. Essas vertentes são a Lei de Responsabilidade Fiscal, a participação da sociedade civil mediante consultas públicas, a composição do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas e a estipulação de valores mínimos para participação de particulares em processos licitatórios para a escolha do parceiro em contratos de PPP em Minas Gerais. Para os analistas, o modelo PPP em Minas Gerais pouco aprofunda nesses temas, caracterizando-se bastante genérico.

Na opinião dos analistas externos a importância de se focar a capacidade de regulação governamental em detrimento dos riscos do comportamento oportunista por parte do parceiro privado está justamente no fato de que o Estado deve cooperar, inicialmente com o particular, dando-lhe sinais de que, em um segundo momento, não adotará comportamento diverso em relação ao planejado (definição também muito usual para as condutas oportunistas). Daí discutir, inicialmente, os riscos regulatórios, dado que, para os analistas externos, os empresários investidores entrarão no negócio a partir do momento em que houver regras claras; a iniciativa de propor a criação de um marco regulatório estável deveria partir, então, do Estado.

A credibilidade das ações de governo também é apresentada pelos analistas externos como aspecto fundamental na baixa incidência do oportunismo contratual. Isso porque, mesmo que o Estado se proponha a oferecer mais segurança aos particulares de que haverá cumprimento dos contratos – ao não atuar de forma arbitrária – se não houver o aprimoramento das exigências que levaram à sua (Estado) reforma, seria possível imaginar que o governo esteja se propondo a fazer algo que não tenha condições de cumprir. Isso porque o Estado, na percepção dos analistas, busca, por meio da concessão de garantias – que

pode nos remeter aqui à escassez de recursos decorrentes da crise fiscal, conforme visto no capítulo 2 – um subterfúgio para a crise política, aspecto mais do que importante para, por exemplo, a existência de um marco regulatório estável.

O procedimento de análise interdiscursiva permitiu ao presente trabalho verificar pouca similaridade em torno das expectativas dos atores envolvidos nas PPPs mineiras quanto a presença do comportamento oportunista na concepção, administração e execução dos contratos. Certo é que as PPPs, entendidas como uma transação contratual, envolve necessariamente a emergência de custos de transação, e por assim dizer, de condutas oportunistas das partes.

Assim, se por um lado, para os agentes públicos os ganhos de eficiência com a adoção de técnicas de produção e gestão do setor privado superam esses custos de transação (oportunismo), por outro, para os analistas externos o espaço para o comportamento oportunista ainda passa pela necessidade de disponibilização, por parte do Estado, de uma garantia que, pelo menos para o próprio Estado, tenha valor equivalente ao da obra de infraestrutura prevista no contrato. Percebem-se assim, além de pouca similaridade, preocupações de natureza diferente.

Na mesma linha, em que pese o discurso dos agentes públicos dar ênfase a afirmação de que a legislação conta com diversos dispositivos para a contenção do comportamento oportunista, mais inclusive por parte do parceiro público, a análise da Lei 14.868/2003 enquanto unidade discursiva permite verificar que ela nada prevê para igual oportunismo por parte do parceiro privado.

Concluiu-se aqui, através do método utilizado, que não é única ou tampouco precisa a expectativa de condutas oportunistas por parte de quem está (ou estará) envolvido num contrato PPP do Estado de Minas Gerais. Nos termos aqui propostos, apresentados na

fundamentação teórica, as PPPs mineiras representam uma transação para a produção de um bem público caracterizada pelo investimento em um ativo específico, o que facilita o entendimento da existência de custos de transação, como o é o oportunismo contratual. Em meio a discursos pouco condescendentes, a análise da qualidade dos futuros contratos foca-se, portanto, no problema de uma maior ou menor prevenção do comportamento oportunista.

4.1 Limitações da pesquisa e sugestões

Após a realização das análises que o trabalho se propôs, consubstanciado nos resultados verificados, temos que a pesquisa atou no sentido de contribuir para um melhor entendimento das transações contratuais de uma PPP e seus possíveis desvios a partir de comportamentos oportunistas. Contudo, necessário se faz reconhecer algumas limitações, como:

- O modelo das PPPs mineiras, assim como em todo Brasil, encontra-se em fase embrionária. A existência de apenas um contrato PPP em execução no Estado de Minas Gerais, qual seja o projeto da Rodovia MG-050, é fator de limitação para o estudo, uma vez que impede análise de aspectos pertinentes ao comportamento oportunista dentro do próprio corpo contratual, seja de forma implícita ou tácita. Mais exemplos de contratos em execução enriqueceriam o trabalho no sentido de entender as condutas oportunistas sob diferentes arranjos contratuais, estabelecendo parâmetros de comparação entre eles.

- O número de entrevistas realizadas com os empresários não permite que as manifestações realizadas representem as percepções da maioria da classe empresarial envolvida nas intenções de contratos PPP em Minas Gerais.

- A discussão registrada neste trabalho não esgota as possibilidades de custos de transação, muito menos dá conta de avaliar todos os desafios que a implementação do modelo PPP mineiro apresentará. A opção pelas PPPs deve respeitar os princípios da prudência e cautela, acompanhada de perto por investigações acadêmico-científicas sérias e, na medida do

possível, imparciais. Para citar um possível obstáculo que deve ser exaustivamente discutido antes de qualquer avanço irreversível, tem-se o risco da captura dos políticos e administradores públicos por organizações privadas interessadas em lucros extras, questão superficialmente tocada neste estudo.

Tendo em vista o estado incipiente em que se encontram os estudos relativos ao comportamento oportunista nos eventos contratuais entre Estado e iniciativa privada, notadamente em contratos PPP, são pertinentes algumas sugestões envolvendo os futuros estudos que poderão contribuir para o aumento do conhecimento dessa abordagem analítica:

- Investigar experiências internacionais de contratos PPP, com o objetivo de identificar aspectos legais e culturais determinantes no desenho do arranjo contratual.
- Introduzir na análise os pressupostos das teorias que abordam o conceito de redes interorganizacionais, haja vista que os contratos PPP assumem processo de articulação de parcerias como condições de sustentabilidade dos contratos.

5 REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2ª Ed. Brasília, Editora FGV, 1999, p. 173-199.

ANDREWS, Christina W. e KOUZMING, Alexander. O Discurso da Nova Administração Pública. **Lua Nova**, nº 45, pp. 97-130. 1998.

ATHAYDE, Luis A. et al. Parcerias Público-Privadas. In: Vilhena, Renata et al. (Org.). **O choque de gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, cap. 8, p. 145 – 157.

BAER, M. **O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Editores). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga & ALMEIDA, Júlio Gomes de. **Depois da Queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 359 p., 2000.

BENVENISTE, É. **Problemas de lingüística geral I**. Campinas: Pontes. 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos** (edição ampliada). Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORGES, Juliano Fisicaro. **As parcerias público-privadas – PPP como fonte alternativa de investimento**. Belo Horizonte: FJP. (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. 2005.

BORTOT, Ivanir José. PPP desfaz conquistas da LRF. **Gazeta Mercantil [s.l.]**, 26 de maio de 2004.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo. Perspectiva, 1974.

BRASIL. **Lei 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2005**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.

BRANDÃO, Helena H. Nagamine. **Introdução a análise do discurso**. Campinas: UNICAMP, 1996.

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. Parcerias Público-Privadas: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, Ano 56, n.1, p. 7 – 21, Jan. – Mar. 2005.

BURSZTYN, M. Introdução a crítica da razão desestatizante. **Revista do Serviço Público**, v.49, n.1, Brasília, jan/mar 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo, Editora 34, 1998.

CHARAUDEAU, Patrick. Para uma nova análise do discurso: In: CARNEIRO, Agostinho Dias (Org.). **O discurso da mídia**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 1996. p. 5 – 46.

CHEROBIM, Ana Paula Mussi Szabo. Parcerias público-privadas no Brasil: os processos de privatização de segmentos de infra-estrutura de transportes e bens, nos modos rodoviário e ferroviário, e a inovação institucional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 33, n. 2, p.109-128, mar./abr. 1999.

COASE, Ronald. **The nature of the firm**. *Economica*, [s.n.], 1937. p. 386-405.

COSSALTER, Phillipe. **Le Private Finance Initiative**. Tradução de Marçal Justen Filho. Paris: Institut de la Gestion Délégée, 2001.

CRUZ, S. C. V. Alguns Argumentos sobre Reformas para o Mercado. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, São Paulo, CEDEC, n. 450, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

EATWELL, J. Desemprego em escala mundial. **Economia e Sociedade**, n.6, jun. 1996.

FAIRCLOUGH, Norman. **Analysing discourse**. Routledge, 2003.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos custos de transação. In: KUPPER, David; HASENCLEVER, Lia (orgs.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p.267-286.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn K. Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. **International Journal of Project Management**. Out. 2004. Disponível em < www.sciencedirect.com >. Acesso em: 29 de set. 2009.

GROUT, Paul A. **The economics of the Private Finance Initiative**. Londres, v.13, n.14, 1997.

HARRIS, Stephen. **Public Private Partnership: Delivering Better Infra-Structure Services**. Working Paper. Washington D.C., BIRD, 2004.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, nº 69, pp. 3-19. 1991.

KRUGMAN, P. **The Age of Diminished Expectations**, 3ed. Boston: MIT Press. 1997.

LEÃO, André Luiz M. de Souza. Hedonismo como valor do cliente pós-moderno: simples clímax experiencial ou uma nova razão no consumo? In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ENANPAD, 2006.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. Tradução de Luiz João Baraúna. 3ª edição. São Paulo. Nova Cultural. 1989. 290 págs. Coleção "Os Economistas".

MAINGUENEAU, Dominique. **Novas tendências em análise do discurso**. Campinas: Pontes, 1993.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6 ed. São Paulo, Atlas, 2006.

MARTINS, M. S. C. A adoção no método inverso na compreensão da linguagem escrita. In: **CD-ROM da 27ª Reunião Anual da ANPED**. Caxambu. Disponível em: <www.anped.org.br/27ra.htm>. GT 10 - Alfabetização, leitura e escrita. 2004.

MINAS GERAIS. **Lei 14.868, de 16 de Dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas.

_____. **Lei 14.869, de 16 de Dezembro de 2003**. Cria o Fundo de Parcerias Público- Privadas do Estado de Minas Gerais.

_____. **Lei 14.892, de 17 de Dezembro de 2003**. Altera a denominação e o objeto da Companhia Mineradora de Minas Gerais - COMIG - e dá outras providências.

MONTORO FILHO, André Franco. Parceria Público privado: considerações de um economista. **Boletim FIPE**, 285, jun. 2004.

MORAES, Marcos Siqueira. **Aspectos do Modelo Brasileiro das Parcerias Público-Privadas sob à luz da experiência britânica**. ENAPG, 2006.

NISKANEN, William A. **Bureaucracy and Representative Government**, [s.l.]: [s.n.]: 1971.

NORTH, Douglass C. Institutions and the Performance of Economies over Time. In: Claude MÉNARD e Mary M. SHIRLEY (eds). **Handbook of New Institutional Economics**. Springer: 21-30. 2005.

NUNES, Selene P. P. **Contra o vale-tudo da PPP**. Brasília: Instituto de Estudos Sócioeconômicos, 2004. 2p.

ORLANDI, P. Eni. **Interpretação: autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico**. Campinas: Pontes, 2004.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público**. Trad. de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr.. 6ª ed. Brasília, MH Comunicações, 1992.

PAIVA, Ângela Maria Martins. **Os significados da virtualização do trabalho: manifestações discursivas das percepções tecnológicas, processuais e pessoais nas relações intra-organizacionais**. Dissertação (Mestrado) – Universidade FUMEC – FACE. Belo Horizonte. 2008.

PARKER, David; HARTLEY, Keith. Transaction costs, relation contracting and public private partnerships: a case study of UK defence. **Journal of Purchasing and Supply Management**. Abr. 2001. Disponível em: < www.sciencedirect.com >. Acesso em 12 dez. 2009.

PASIN, Jorge Antônio Bozoti; BORGES, Luiz Ferreira Xavier. A Nova Definição de Parceria Público-Privada e sua Aplicabilidade na Gestão de Infra-estrutura Pública. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 10, N. 20, P. 173-196, DEZ. 2003.

PÊCHEUX, Michel. Análise automática do discurso. In: GADET, F.; HAK, T. (Orgs). **Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux**. Campinas (SP): Ed. UNICAMP, 1997.

PINTO, Bilac. **O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas**. Cadernos ENAP, n. 10, Brasília, 1997.

PINTO, José Emilio Nunes. As parcerias entre o setor público e o setor privado. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: < <http://www1.jus.com.br> >. Acesso em 13 nov. 2009.

PONDÉ, João Luiz S. P. de Souza. **Texto para Discussão N° 38**: Coordenação, Custos de Transação e Inovações Institucionais. Campinas, UNICAMP/IE, 1994.

PRZEWORSKI, Adam. Nota sobre o Estado e o mercado. **Revista de Economia Política**, vol. 16, n° 3 (63), julho-setembro. 1996.

REVISTA DO BNDES. **Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos**. Rio de Janeiro, v.12, n. 23, jun. 2005.

REZENDE, Fernando. CUNHA, Armando. **Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público**. Fundamentos da Reforma Orçamentária. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória**. 4° edição. São Paulo, Editora Atlas, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: O social e o político na Pós-Modernidade**. Porto: Afrontamento, 1998.

SOARES, Ricardo Pereira; CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva. **Texto para Discussão 1010**: Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil. Brasília: IPEA, março de 2004.

SOBRINHO, Edson Silveira. **As parcerias público-privadas e sua institucionalização em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Unidade PPP, 2004.

STIGLER, George J. **The citizen and the state**: essays on regulation. [s.l.], [s.n.], 2003.

VARIAN, Hal R.. **Microeconomia: Princípios Básicos**: Uma Abordagem Moderna. Tradução da 5° ed. americana por Ricardo Inojosa e Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 2000.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

WALSH, K. **Public Services and Market Mechanisms**: Competition, Contracting and the New Public Management. Londres: MacMillan Press Ltd., 1995.

WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of governance**. Nova York: Oxford University Press, 1991.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas

APRESENTAÇÃO

Meu nome é João Victor, sou mestrando da Universidade FUMEC do curso de Administração. Estou fazendo uma pesquisa sobre expectativas de condutas oportunistas na execução de contratos de Parceria Público-Privada (PPP). Esta entrevista é de natureza acadêmica, sendo garantido o anonimato de todos entrevistados que contribuírem com suas respostas.

O método de pesquisa utilizado privilegia a análise do discurso, portanto as questões são abertas e elaboradas de forma que você possa dissertar livremente sobre elas expondo o máximo da sua compreensão sobre o assunto.

O termo conduta oportunista pode ser entendido como condutas verificadas quando uma parte envolvida em determinado contrato busca sempre auferir ganhos extras superiores aos previstos nas cláusulas do contrato, agindo de forma auto-interessada.

PERGUNTAS

1. Como você avalia a capacidade do setor público na regulação e fiscalização dos contratos PPP em Minas Gerais?
2. Qual o nível de transparência dos processos de revisão de tarifas nos contratos das PPPs mineiras?
3. Como você interpreta a presença de informação incompleta e assimétrica entre os agentes que fazem parte da transação de uma PPP em Minas Gerais?

4. Em sua opinião de que maneira a negociação a respeito da estrutura de garantias afeta um contrato PPP?
5. Qual sua análise a respeito das regras existentes nos contratos PPPs que atuem no sentido de minimizar ações de cunho oportunista por ambos agentes envolvidos: Estado e parceiro privado.
6. Como você percebe a interação entre o Poder Público mineiro e o parceiro privado na execução dos contratos PPP?
7. Teria mais alguma coisa que você gostaria de acrescentar, de dizer e de comentar pela sua participação, sua visão, que seja importante para o tipo de estudo que estamos fazendo?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)