

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

GUSTAVO HORTA PALHARES

ALTERNATIVAS PARA O INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA RODOVIÁRIA
E A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: A NECESSIDADE DE INSTITUIÇÕES
FORTES PARA O ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS.

2009

Gustavo Horta Palhares

Alternativas para o investimento em infra-estrutura rodoviária e a reforma do Estado brasileiro: a necessidade de instituições fortes para o estabelecimento de parcerias.

Projeto de Pesquisa apresentado à Fundação Getulio Vargas, como requisito parcial para a aprovação na disciplina Introdução ao Trabalho Científico do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública.

BELO HORIZONTE

2009

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1: VARIAÇÃO REAL ANUAL DO PRODUTO INTERNO BRUTO BRASILEIRO.....	14
GRÁFICO 2: INVESTIMENTOS DA UNIÃO EM INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES	15
GRÁFICO 3: INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES EM PERCENTUAL DO PIB. FONTE: PAIVA, 2006.	16
GRÁFICO 4: NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE (FLEURY, 2003, P.84)	25

Sumário

GUSTAVO HORTA PALHARES.....	6
<u>1.3 OBJETIVOS.....</u>	<u>18</u>
1.3.1 <i>Objetivo Geral.....</i>	<i>18</i>
1.3.2 <i>Objetivos Específicos.....</i>	<i>18</i>
<u>1.4 SUPOSIÇÃO.....</u>	<u>19</u>
2. MARCO TEÓRICO.....	21
<u>2.1 REFORMA DO ESTADO NO BRASIL.....</u>	<u>21</u>
<u>2.2 O PROCESSO DE ESCOLHA PÚBLICA EM UMA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....</u>	<u>29</u>
<u>2.3 CUSTOS DE AGÊNCIA.....</u>	<u>36</u>
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

1 – Contextualização do Problema

1.1 – Introdução

É notória a necessidade de investimentos em infra-estrutura para que um determinado país tenha sucesso em sua política de crescimento econômico. No caso brasileiro isto não tem sido diferente ao longo de sua história, sendo que os momentos de prosperidade econômica foram acompanhados por altos investimentos em infra-estrutura. Estes investimentos se fazem necessários em função da necessidade de estrutura para prover os insumos propícios ao aumento da produção, das exportações e também para a oferta de uma gama maior de serviços aos cidadãos.

Desta forma, além de investimentos em geração e distribuição de energia, telecomunicações e saneamento, é necessário o desenvolvimento de uma rede de transportes eficiente, possibilitando o escoamento da produção, o deslocamento de pessoas, otimizando os recursos disponíveis. A continuidade dos investimentos em infra-estrutura de transportes, portanto,

coloca-se como um dos pilares necessários ao desenvolvimento econômico-social de um país ou região, integrando pólos de produção aos mercados, imprimindo maior competitividade à indústria nacional.

O Brasil vem sofrendo percalços em seu desenvolvimento econômico-social nos últimos anos em decorrência da carência de infra-estrutura adequada às atividades desempenhadas por sua economia. Segundo dados do boletim estatístico CNT 2009, somando-se rodovias federais e estaduais, o Brasil possui 211.678 quilômetros de rodovias pavimentadas. Possui também 29.817 quilômetros de ferrovias, sendo que 28.314 estão concedidos, destacando-se a Companhia Vale do Rio Doce, MRS Logística S.A e América Latina Logística do Brasil como as principais concessionárias. Ainda segundo o boletim estatístico, 61,1% do total de cargas transportadas pelo país utilizam o modal rodoviário e 20,7% utilizam ferrovias. Vale ressaltar que o transporte ferroviário é utilizado maciçamente para o transporte de minério de ferro e derivados, não sendo uma matriz de transporte relevante para os demais setores da economia brasileira.

Esta preponderância do transporte rodoviário em detrimento de outros modais deve-se à definição realizada pelo Governo de Juscelino Kubitschek em prestigiar a nascente indústria nacional de automóveis. Conforme afirmam Ferreira e Malliagros,

No período 50-70, o setor rodoviário evoluiu de 49,6% para 69,8% de participação na carga transportada. Isto aconteceu principalmente com a opção feita inicialmente no Governo Kubitschek (1956-61) de estimular a implementação da indústria automobilística no país com a construção de rodovias em detrimento das ferrovias. Os governos seguintes mantiveram esta política até atingir em 1970 (69,8 %) o percentual máximo transportado pelo setor. A partir de 1975 (68,0 %), observamos uma queda contínua até atingir 56,1 % em 1994 (1999, p.18).

Tratando-se do transporte de passageiros, no ano de 2007, conforme dados da CNT (2009), 53,38% do número total de pessoas transportadas utilizaram o modal rodoviário, 0,68% o modal ferroviário e 45,94% o modal aeroviário. É possível notar a preponderância do transporte de passageiros por rodovias quando comparado ao modal ferroviário, que se dedica quase que inteiramente ao transporte de cargas.

Conforme dados da Pesquisa Rodoviária realizada pela CNT no ano de 2007, 73,9% do total de quilômetros de rodovias avaliadas encontravam-se em regular, ruim ou péssimo estado geral de conservação. Foram avaliados 87.592 quilômetros de rodovias, nos 27 Estados que compõem a Federação. Apenas 10,5% das rodovias estavam em ótimo estado de conservação e 15,6% em bom estado. Para a reversão deste cenário será necessário o aporte de investimentos maciços em infra-estrutura rodoviária.

Conforme afirma Oliveira (2008),

Segundo relatório da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC (BRASIL, CONFIC, 2000), o volume de recursos em investimentos na expansão e manutenção de rodovias no Brasil é quase inestimável. A CNT estima que para a adequada recuperação e conservação da malha viária pavimentada existente são necessários recursos da ordem de R\$ 4 bilhões anuais, número este aceito pelo Grupo Executivo para Integração da Política de Transportes do Ministério dos Transportes – GEIPOT/MT (p.36).

Estes números mostram a dimensão de investimentos necessários à adequação da infraestrutura viária existente no Brasil, desconsiderando os investimentos necessários à adequação de capacidade e expansão da malha rodoviária.

No Brasil, avaliando sob uma perspectiva histórica, os investimentos em infra-estrutura sempre estiveram a cargo do Estado, sendo este o maior indutor do desenvolvimento econômico, criando as bases da economia nacional. No Estado de Minas Gerais este cenário não foi divergente. O Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER/MG) foi e continua sendo o responsável pela manutenção e ampliação da malha rodoviária estadual. Atualmente Minas Gerais possui 24.994km de rodovias pavimentadas, sendo que 16.845km estão sob a responsabilidade do DER/MG.

O Plano Estratégico de Logística de Transportes (PELT-Minas) efetuou o mapeamento da situação atual e propôs um planejamento das ações a serem priorizadas, de forma que o Estado de Minas Gerais seja dotado de adequada logística de transporte. Dada a extensão e relevância das rodovias para o transporte de pessoas e cargas em Minas Gerais, a deterioração da malha rodoviária impacta diretamente no desenvolvimento econômico e social do Estado.

Segundo dados do PELT-Minas, os custos extras incidentes sobre a frota em circulação, relacionados apenas aos gastos com combustível e reposição de peças já alcança 30%.

Adicionalmente, segundo dados do IPEA, o Brasil incorre em custo de aproximadamente R\$ 465.377,00 a cada acidente com vítimas fatais e R\$ 95.705,00 para acidentes com vítimas não fatais. Neste custo médio estão incluídos os seguintes pontos: Despesa médico hospitalar, tratamento e reabilitação das vítimas, perdas materiais (veículos, cargas e objetos físicos, como postes, sinais de trânsito, muros, etc.), remoção dos veículos acidentados, resgate das vítimas, limpeza e reparo dos danos causados à via e à sinalização de trânsito, perdas de dia de trabalho, pensões a aposentadorias precoces, custos policiais e judiciários, etc. (FERRAZ, JÚNIOR e BEZERRA, 2008, p.5).

Ainda segundo Ferraz, Júnior e Bezerra, o país possuía “custo total estimado (...) de 31,42 bilhões de reais correspondentes a aproximadamente 1,23% do PIB brasileiro previsto para 2008” (2008, p.5). Como se pode observar, a redução do número e principalmente da gravidade dos acidentes no país coloca-se como uma questão central. Um dos pontos a ser atacado com o objetivo de reduzir estes custos é justamente a melhoria da infra-estrutura de transportes.

Desta forma, a provisão adequada de infra-estrutura de transportes é componente essencial à estratégia do Estado para a sustentação de seu crescimento econômico. Contudo, em decorrência de sua crise fiscal e a corrente necessidade de reformas estruturais, pode-se afirmar que o Estado está incapacitado de financiar a recuperação, manutenção e ampliação da malha rodoviária, sendo então necessárias alternativas que possam dar continuidade aos investimentos em infra-estrutura, outrora efetuados exclusivamente pelo capital estatal.

O florescimento de pesquisas que tenham como objeto as alternativas ao investimento em infra-estrutura, e concomitantemente levem em consideração o ambiente institucional no qual são formalizadas as parcerias é de fundamental importância, visto que esta ainda é uma prática recente no Brasil. Pode-se afirmar que o desenvolvimento de tais pesquisas contribuirão ao desenvolvimento de novas parcerias entre Estado e iniciativa privada, sendo

possível a proposição de medidas que contribuam ao fortalecimento jurídico-institucional que seja favorável à multiplicação de tais parcerias.

O estudo de alternativas ao financiamento do investimento em infra-estrutura no Brasil coloca-se em questão no momento em que o Estado, refém de uma crise fiscal e necessitado de profundas reformas é incapaz de fornecer à sociedade a infra-estrutura necessária à consecução do crescimento econômico-social. Destarte, o presente trabalho tem como objeto de estudo quais os mecanismos institucionais necessários ao florescimento de novas parcerias para que seja dada continuidade ao investimento em infra-estrutura, especificamente para o setor rodoviário.

1.2 – Problema de Pesquisa

Percebe-se no Brasil a existência de ciclos de desenvolvimento, e para cada um destes ciclos fora adotado um modelo pelo Estado. Estes ciclos determinaram o funcionamento da economia nacional durante o século XX, tendo iniciado com a vocação agrária que o país possuía no início desse século, sendo a mesma responsável pela acumulação de capital necessária à criação da indústria de base nacional. Em 1930 tem-se início o nacional-populismo ou nacional-desenvolvimentismo, que fundou as bases da indústria nacional e durou até meados da década de 1960, sendo então priorizada a substituição das importações e o aporte de subsídios à indústria nacional (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Em 1964 percebe-se uma ruptura com a parte populista de se fazer política, contudo procedeu-se à renovação da política de substituição das importações, adotando então um caráter mais internacionalista, com o fluxo intenso de capital internacional para o financiamento do desenvolvimento do Brasil. Dá-se continuidade à política de subsídios a determinados setores da indústria nacional, estando o Estado responsável pelos investimentos necessários,

sumariamente aqueles investimentos que não despertavam o interesse do setor privado. O resultado da continuidade desta política foi a elevação do déficit público, levando o Estado brasileiro à crise fiscal e no início da década de 1980, com a crise da dívida externa, o Estado viu-se incapaz de dar continuidade à sua política econômica.

O gráfico abaixo demonstra a evolução da variação real anual do PIB brasileiro. É possível verificar que há uma queda acentuada no início das décadas de 1980 e 1990, refletindo primeiramente o momento em que o Estado brasileiro não era capaz de honrar sua dívida externa e posteriormente refletindo as crises inflacionárias que impactaram diretamente na variação do PIB nacional.

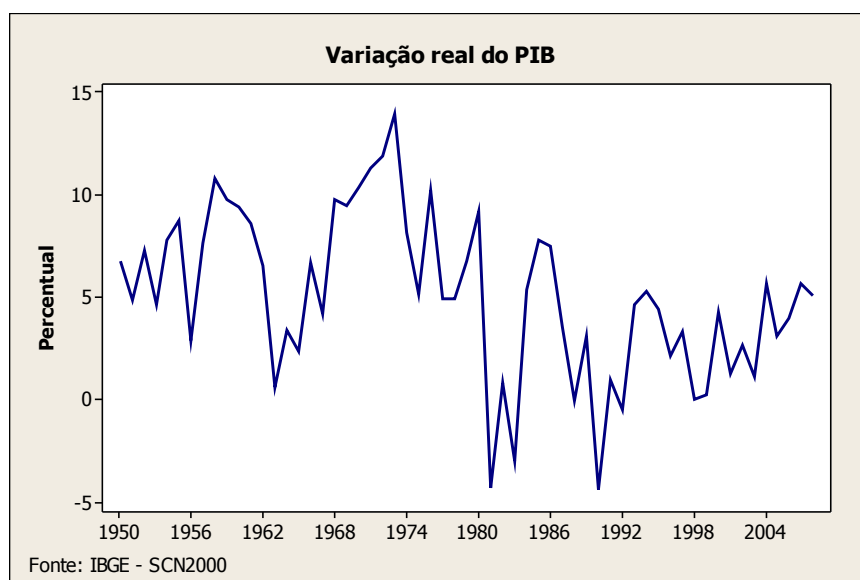


Gráfico 1: Varição real anual do Produto Interno Bruto brasileiro

Outro ponto que merece atenção é o montante de investimentos realizados em infra-estrutura de transporte rodoviário entre as décadas de 1960 e 2000. Como é possível observar no gráfico abaixo, o Brasil tem uma acentuada elevação nos investimentos durante o período militar, entre os anos 1968 e 1974, reduzindo gradativamente o montante investido até meados da década de 1980, quando o Estado não era capaz de honrar seus compromissos.

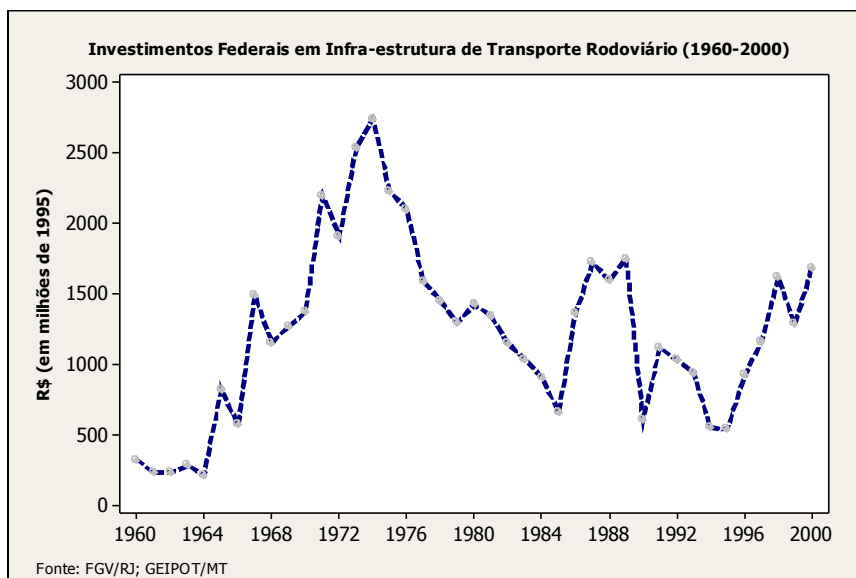


Gráfico 2: Investimentos da União em infra-estrutura de transportes

Conforme afirma Bresser-Pereira, “no começo dos anos 80, uma crescente dívida pública externa, que financiara déficits públicos crescentes, transformou-se em uma crise fiscal do Estado” (1996, p.41). Neste momento vê-se nitidamente a necessidade de reforma do Estado brasileiro, principalmente reformas que tivessem o objetivo de estabilizar a economia e devolver ao Estado a capacidade de ser o indutor do desenvolvimento econômico-social conforme o fora anteriormente.

Neste sentido, outro ponto importante a ser observado no gráfico é a queda acentuada de investimentos após 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal. Segundo Ferreira e Maliagros,

Uma explicação para a queda nos investimentos federais no final dos anos 80 e início dos anos 90 foi a mudança provocada pela Constituição de 1988, que transferiu receitas para os estados e municípios, sem transferir despesas na mesma proporção. Como a Constituição só foi promulgada em outubro de 1988, as transferências destes recursos só foram efetivados em 1990. Assim, os investimentos federais decresceram 44,3% no período 1989/90. Os investimentos no setor portuário e rodoviário tiveram uma queda de 89,0% e 65,3%, respectivamente (1999, p.19).

Outra maneira de visualizar a queda nos investimentos é comparar o montante investido em transportes com o Produto Interno Bruto. Desta forma, é possível ter uma comparação real do investimento frente ao que o país produz em determinado exercício. Conforme constata o gráfico abaixo, em 1975 os investimentos em transportes eram de 1,84% do PIB, tendo sido reduzido gradativamente até 1991 quando alcançou 0,15% do PIB. Conforme observado anteriormente, há uma queda acentuada nos investimentos após a promulgação da carta magna em 1988 que desvinculou receitas e extinguiu garantias para os investimentos em infra-estrutura de transporte.

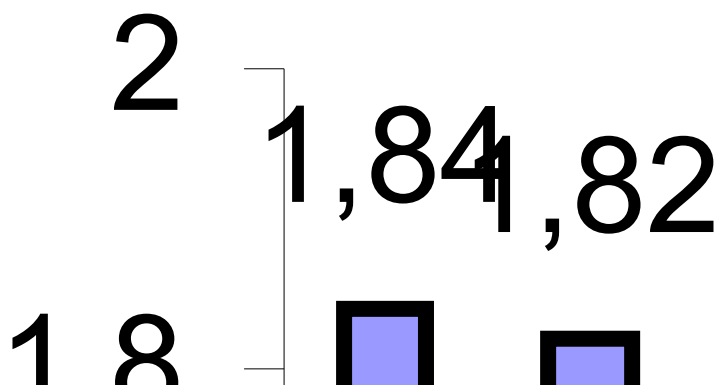


Gráfico 3: Investimentos em transportes em percentual do PIB. Fonte: Paiva, 2006.

A queda dos investimentos federais em infra-estrutura impactou consideravelmente na condição das estradas e principalmente, na capacidade de o Estado suprir as necessidades de infra-estrutura para o desenvolvimento econômico do país. Neste momento o Estado brasileiro viu-se imerso a uma crise fiscal que demandava reformas profundas em sua estrutura, visando a retomada do crescimento econômico-social.

Conseqüentemente, foram implementadas diversas reformas, tendo o país logrado êxito no controle da inflação somente em 1994 com a concretização do Plano Real. Neste intervalo o país sofreu diversas tentativas de ajuste e foi palco de um grande número de planos

1,4

1,22

1

econômicos que fracassaram, deixando a conjuntura econômica em situação ainda mais delicada. Contudo, percebe-se a retomada do crescimento do país, a consolidação da democracia e a recuperação da capacidade do Estado em regular e implementar políticas públicas.

No entanto, o país convive diariamente com problemas crônicos de infra-estrutura, sejam estes relacionados à energia; transportes (aéreo, rodoviário e ferroviário); terminais portuários; saneamento, dentre outros. A necessidade de investimento nestes diferentes setores não poderá ser totalmente abarcada pelos investimentos públicos, dada a atual situação das finanças públicas no Brasil. Portanto, torna-se necessário o desenvolvimento de mecanismos que atraiam o interesse da iniciativa privada para que seja dada continuidade a estes investimentos.

Contudo, dado o cenário político brasileiro na atualidade, o país enfrenta um grave problema de confiabilidade em suas instituições públicas; e para o estabelecimento de parcerias de longo prazo (20-25 anos) que envolvem o aporte de grande quantidade de recursos são necessários os devidos mecanismos que dêem estabilidade e previsibilidade às relações entre os diferentes atores envolvidos. Neste cenário, quais são as necessidades de fortalecimento jurídico e institucional que possam fornecer maior previsibilidade e estabilidade para as Parcerias entre os setores público e privado na viabilização dos investimentos necessários em infra-estrutura de transporte rodoviário?

1.3 Objetivos

Para nortear o desenvolvimento da pesquisa em relação ao tema proposto, foram elencados os objetivos geral e específicos que auxiliaram no delineamento da pesquisa.

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar o marco regulatório e os requisitos necessários de estabilidade institucional e jurídica para o estabelecimento de parcerias em investimentos de infra-estrutura rodoviária.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Apontar os motivos pelos quais o Estado tornou-se incapaz de financiar a infra-estrutura do país;
- Analisar os avanços e deficiências do processo de reforma do Estado no Brasil e sua relação com a Teoria de Escolha Pública;
- Identificar e analisar os requisitos institucionais e jurídicos necessários ao estabelecimento de PPP's;
- Identificar e analisar os custos de agência implícitos em uma PPP e as alternativas para mitigá-los;

1.4 Suposição

Os custos de transação e custos de agência inseridos nas relações entre a iniciativa privada e a organização pública no Brasil têm inviabilizado a multiplicação dos investimentos em modelos de parceria. A constante alteração na legislação vigente, inclusive na Constituição Federal, impõe custos adicionais ao estabelecimento de parcerias de longo prazo que envolvam grande quantidade de recursos. Adicionalmente, estes custos implicam em elevação do preço do crédito no mercado interno e externo, sendo este custo transferido ao usuário final, ou até mesmo inviabilizando o estabelecimento da parceria. Os riscos para o concedente do empréstimo passam a superar os possíveis ganhos de tal operação.

Desta forma, acredita-se que o fortalecimento jurídico-institucional deve-se dar por meio do fortalecimento da legislação existente e a criação de mecanismos que garantam a estabilidade para a continuidade de tais projetos. A criação de fundos garantidores e a devida regulação para a utilização destes recursos poderão minimizar os custos de formalização de uma parceria. Ademais, o Estado deve favorecer a criação de agências reguladoras independentes, dotadas de capacidade e legitimidade institucional, além de corpo técnico capacitado. Estas agências têm o papel fundamental de fazer valer as regras do jogo, que por sua vez devem ter um elevado grau de estabilidade.

Portanto, a hipótese aqui adotada é a de que o Estado brasileiro ainda necessita transitar por reformas nas três esferas de poder; legislativo, executivo e judiciário, com o objetivo de prover maior estabilidade e previsibilidade às regras estabelecidas. Ou seja, para a viabilização de consideráveis investimentos em infra-estrutura por meio de parcerias com a iniciativa privada, o Estado necessita de instituições fortes e com credibilidade, imprimindo maior previsibilidade nas ações a serem empreendidas.

Estas reformas devem estar pautadas nas particularidades do Estado brasileiro, sendo restabelecida a forma de relação entre as esferas do Estado e deste com a sociedade, de forma que os interesses dos cidadãos sejam devidamente representados. Somente desta maneira será possível construir o ambiente necessário para o estabelecimento de parcerias de longo prazo entre o mercado e o Estado brasileiro.

Neste ponto é possível vislumbrar a importância no desenvolvimento de estudos e pesquisas relativos a mecanismos que viabilizem a retomada nos investimentos em infra-estrutura de transporte, dada a relevância destes o crescimento econômico-social do país. Acredita-se que somente com instituições transparentes e confiáveis, será possível elevar o Brasil a padrões de investimento em infra-estrutura observados em países desenvolvidos.

2. Marco Teórico

O presente referencial teórico está dividido em três seções, segundo as quais será possível efetuar a análise proposta. Na primeira seção será tratado o tema da Reforma do Estado no Brasil, considerando as medidas adotadas e os desafios atualmente colocados. Na segunda seção será abordado o contexto no qual as políticas públicas são formuladas, sendo necessária a análise da teoria da *Public Choice* e as condicionantes de uma democracia representativa e constitucional. Na terceira seção serão tratadas questões referentes aos custos de agência implícitos nas relações existentes em uma parceria entre a esfera pública e a iniciativa privada, tornando-se possível, a partir deste ponto, a proposta de alterações na estrutura jurídico-institucional que possam mitigar estes custos.

2.1 Reforma do Estado no Brasil

Ao abordar sua reforma é necessário, em primeiro plano, apresentar o conceito de Estado, para que seja possível visualizar o escopo das reformas que tomaram forma e daquelas que ainda não ocorreram. Destarte, segundo uma perspectiva Weberiana, o Estado é aquela estrutura que detém o monopólio do uso legítimo da força em um determinado território. No entanto, percebe-se que a figura do Estado se sobrepõe a esta idéia. Ademais, “o Estado pode ser visto como o poder político que se exerce de forma concentrada, autônoma e soberana sobre um povo e um território através de um conjunto de instituições, um corpo de funcionários e procedimentos regulamentados” (FLEURY, 2003, p.83). Ademais, “os indivíduos são as unidades componentes básicas, e ‘governo’ é simplesmente o complexo de instituições através da qual os indivíduos fazem decisões coletivas, e através da qual fazem valer atividades coletivas opostas a atividades privadas” (TULLOCK, 2000, p.4).

As reformas administrativas no Estado brasileiro sofreram ciclos em sua história. Segundo Júnior (1998), o Brasil sofreu em 1930 a sua primeira grande mudança, sendo esta data o marco da “criação do Estado administrativo no Brasil” (JÚNIOR, 1998, p.5). Entre os anos 1930 e 1945 percebe-se a consolidação deste modelo, sendo que após 1937 o Estado adota características intervencionistas, sendo a este período atribuído o marco de criação de

importantes empresas estatais que seriam responsáveis pela indução do desenvolvimento econômico nas décadas a seguir.

Neste sentido, “a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.271). Pode-se dizer, portanto, que no governo Getúlio Vargas foram fundadas as bases da administração pública burocrática, responsável pela transição de uma administração pautada pelo patrimonialismo, o personalismo e o clientelismo. Subseqüentemente, iniciam-se governos que seriam propulsores do desenvolvimento econômico no país, utilizando em grande medida a estrutura criada na era Vargas.

Juscelino Kubitschek implementa o Plano de Metas, sendo o mesmo executado em praticamente sua totalidade por estruturas *ad hoc* de Estado (JÚNIOR, 1998). Sobre este período, pode-se afirmar que não houve alterações significativas na estrutura administrativa do Estado, devido ao fato de que o presidente “raramente tentara abolir ou alterar radicalmente as instituições administrativas existentes” (SKIDMORE *apud* JÚNIOR, 1998, p.10).

O Estado esteve então voltado à promoção do desenvolvimento socioeconômico do Brasil, uma vez que “cabia ao Estado planejar e coordenar o desenvolvimento, complementado, quando necessário, pela iniciativa privada” (JÚNIOR, 1998, p.12). Este período (governos Dutra, Vargas, Kubitschek e Quadros) foi marcado pela ausência de reformas na estrutura da administração pública, e, “de fato, a burocracia sempre foi permeável ao processo político como um todo, ao clientelismo, desempenhando funções muito específicas, porém quase nunca em nome do interesse público” (JÚNIOR, 1998, p.11).

Os governos militares subseqüentes, de forma geral, implementaram uma série de reformas entre 1964 e 1978, sendo que em 1967, sob o comando de Amaral Peixoto, tomou lugar a primeira iniciativa de se implementar o modelo de administração pública gerencial, em contraposição ao modelo de administração pública burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1996). O Decreto-Lei 200 de 1967 previa a descentralização das atividades anteriormente executadas

pela administração direta por outras estruturas do Estado que teriam maior liberdade de atuação. Passara a ser possível a contratação de empregados sob o regime celetistas e sem concurso público, fato que segundo Bresser-Pereira, “facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas” (1996, p.273).

As reformas que tinham o objetivo de implementar uma nova dinâmica no serviço público resultaram em considerável aumento da máquina pública.

No período autoritário militar, (...), foi extremamente acentuada a expansão do Estado, quer no que se refere ao número de agências criadas, quer no que se diz respeito ao número de empresas estatais estabelecidas: no primeiro caso, foram 68 agências, de um total de 120, abrangendo o período 1945-1975. Já no caso das empresas públicas, de um total de 440, abrangendo o período 1939-1983, foram criadas 267 entre 1964 e 1983 (DINIZ e LIMA JÚNIOR *apud* JÚNIOR, 1998, p.14).

Segundo Bresser-Pereira (1996), o período de transição democrática não teve como resultado reformas significativas da máquina pública, e, “pelo contrário, significou no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.274).

A crise financeira que assolou inclusive os países desenvolvidos na década de 1980 e também as crises dos regimes autoritários em países que tiveram um grande crescimento do endividamento externo, colocou a todos os Estados o desafio de se reinventarem. Conforme afirma Fleury, “a reforma do Estado deveria reduzir seu tamanho, tornando-o mais ágil, flexível e eficiente, além de mais responsável diante da sociedade” (2003, p.81). Desta forma, o Brasil, no período de transição democrática após a derrocada do regime militar teve a oportunidade de implementar mudanças que levassem em consideração estas alterações necessárias.

No entanto, segundo Bresser-Pereira, “a constituição (1988) irá sacramentar os princípios de uma administração burocrática arcaica, burocrática ao extremo. (...) A constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública brasileira” (1996, p.274). Para o autor, a transição à democracia no Brasil serviu de sustentação à consolidação da administração pública burocrática, significando um retrocesso em relação ao Decreto-Lei

200 de 1967. Foi também a oportunidade de o chamado “velho” patrimonialismo renovar seu contrato com a sociedade brasileira, persistindo estruturas arcaicas.

Neste mesmo período é possível observar em todo o mundo alterações nos Estados. Estas alterações não estavam restritas somente à estrutura burocrática, mas principalmente na forma como este mesmo Estado deveria estar moldado para respaldar as novas demandas oriundas da sociedade. Neste contexto, segundo Fleury (2003), o debate esteve dividido entre duas posições estratégicas: os neoliberais e os social-liberais. Neoliberais defendem o Estado mínimo, devendo a iniciativa privada estar presente em todas as esferas delegáveis, uma vez que o mercado mostra-se mais eficiente do que a máquina pública. Do outro lado encontram-se os social-liberais que “defendem um Estado forte e ágil, que assegure os direitos sociais, ainda que por meio de organizações competitivas não estatais” (FLEURY, 2003, p.82).

A reforma sobre a qual se tem estudado e desenvolvido importantes avanços em todo o mundo diz respeito a uma alteração ainda maior do que simplesmente alterar o organograma do Estado. Ela pode e deve impactar sobre as relações de poder estabelecidas, alterando o *status quo* das relações entre governantes e governados, impactando na geração de serviços e bens públicos.

Conforme o gráfico abaixo, a reforma do Estado deve estar centrada nas alterações de sua relação com a sociedade. Acredita-se que em destaque encontra-se a alteração na relação entre Governo e Políticos, sendo esta uma relação de vigilância, amparados pelos instrumentos jurídicos e a justiça. A estrutura do executivo deve ser vigiada pelo legislativo, mas não somente uma vigilância de oposição, mas sim de aferição dos resultados propostos, assegurando a implementação das políticas públicas prioritizadas.

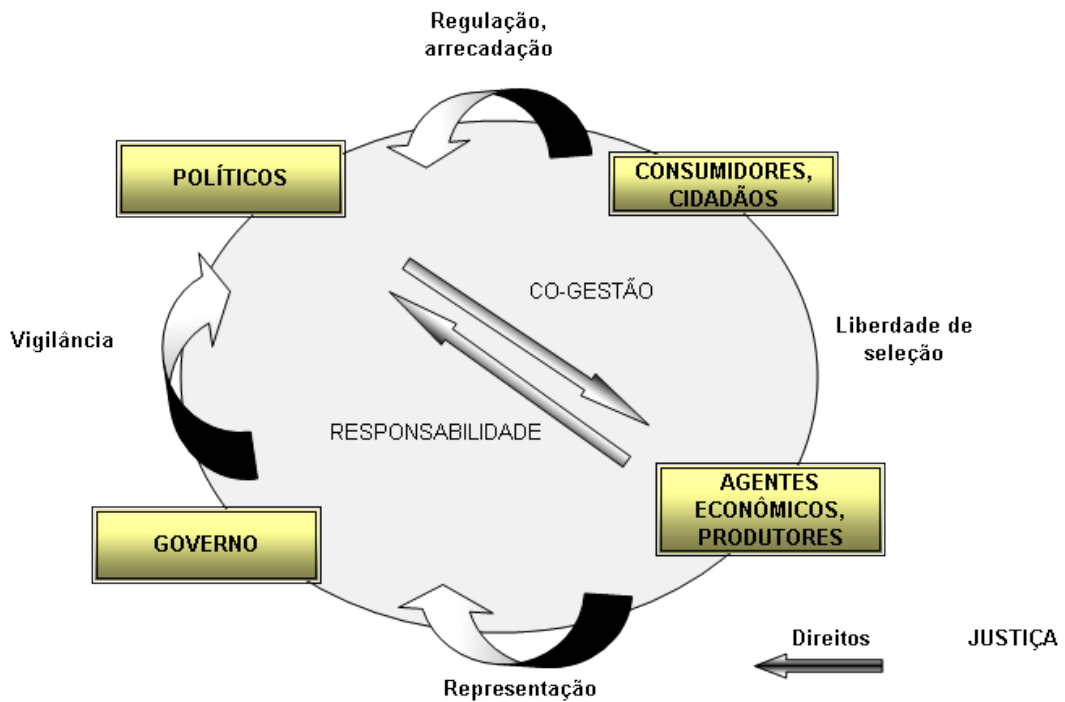


Gráfico 4: Necessidade de alteração nas relações entre Estado e sociedade (FLEURY, 2003, p.84)

Por isso as reformas simplesmente administrativas podem trazer algum ganho em relação à organização do aparelho estatal, mas não terão grandes impactos sobre as relações às quais se refere o gráfico 4. Conforme afirma Fleury,

Diferentemente das tentativas anteriores de reforma ou modernização administrativa, que não chegaram a configurar como uma mudança nas relações no bloqueio no poder e, portanto, tiveram vida efêmera, a reforma atual do aparato administrativo se inscreve em uma transformação mais ampla, envolvendo as relações internas de poder, o modelo de desenvolvimento e a inserção na economia internacional (2003, p.85).

Fleury (2003) afirma ainda que da mesma maneira que foram necessárias alterações nas relações de poder entre as esferas do Estado e a sociedade civil ao mudar-se a base da economia no desenvolvimento agrário para a política de substituição de importações, o momento atual demanda a mesma alteração, sobrepondo-se a uma mera modificação na estrutura administrativa do aparelho estatal. Contudo, sabe-se que quaisquer mudanças nos mecanismos que influenciam as relações de poder implicam em alta resistência dos grupos dominantes, fato que demanda um alto envolvimento de todos os atores envolvidos no gráfico 4.

No caso brasileiro, as tentativas de reforma do Estado sempre estiveram centradas simplesmente na estrutura administrativa da máquina, como fora mostrado anteriormente. Na transição à democracia na década de 1980 o país teve a oportunidade de alterar as regras do jogo, de forma que fosse possível empreender alterações significativas no *status quo* vigente à época. Contudo, conforme afirma Bresser-Pereira (1996), este momento serviu somente para reafirmar as relações de poder existentes.

Conseqüentemente, na década de 1990 foi então empreendida nova tentativa de reforma do Estado, havendo a mesma incidido em um aparelho que se encontrava dividido em: “(1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.283). Somente com a posse de Fernando Henrique Cardoso em 1995 tiveram início diversas medidas para a reforma da máquina pública, tendo a mesma sido pautada pelo ajuste fiscal e o processo de desestatização da economia com a efetivação das privatizações das empresas públicas e terceirização de serviços que anteriormente eram executados exclusivamente pelo Estado.

Conforme mostrado por Bresser-Pereira (1996), a desestatização incidiria somente sobre aqueles serviços e produtos que não são exclusividade do Estado e que, por sua vez, podem ser produzidos por outros atores da sociedade. O autor afirma que estes serviços têm como clientes o mercado e os mesmos devem ser privatizados, como por exemplo, as empresas públicas de fornecimento de energia e telefonia. Já no “núcleo estratégico”, que segundo Bresser-Pereira é composto pela cúpula de governo e ministérios, o Congresso e o Poder Judiciário deverão utilizar mecanismos de “contratos de gestão” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.284).

Contudo, ainda é questionável o fato de o país haver efetivamente implementado estas alterações, conforme demonstra Costa (2007) em sua argumentação. Segundo o autor, o Brasil, mesmo depois de transcorridas as reformas no final do século XX, continua a transparecer indícios de patrimonialismo, clientelismo e principalmente a fragilidade da democracia. Segundo o autor,

Nenhuma reforma realizada nos últimos anos parece ter logrado superar as contradições entre a reconhecida necessidade de reduzir a interferência do Estado na vida das empresas e indivíduos e resgatar sua governabilidade em sentido amplo, aqui entendidas como a capacidade de regular as relações entre o mercado e a sociedade, manter a ordem democrática, coordenar decisões econômicas e aumentar sua (boa) governança. (COSTA, 2007, p.134)

Segundo o objeto do presente trabalho, a reforma realizada ainda não logrou dotar o Estado de capacidade regulatória sobre as atividades anteriormente por ele empreendidas. Os custos adicionais de tal fato para a formalização de novas parcerias e a consecução de novos investimentos em infra-estrutura é o ponto nevrálgico desta discussão.

Conseqüentemente,

O bom Estado se revela em instituições que asseguram que os objetivos políticos básicos da sociedade sejam alcançados. Revela-se também em instituições que permitam a escolha de governantes que, do ponto de vista pessoal, tenham espírito republicano e sejam competentes, e do ponto de vista democrático, sejam representativos e permanentemente responsabilizados (*accountable*) perante a própria sociedade. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.8)

Outro ponto importante trazido à discussão é a necessidade de responsabilização pelas ações empreendidas pelo Estado. Ainda que haja um encontro nas urnas com o eleitorado, devem ser permanentemente buscados mecanismos de responsabilização que incidam sobre a legislatura e os burocratas¹.

Segundo afirma Gaetani (1998), a reforma do Estado pode ser dividida em duas fases, sendo a primeira um conjunto de medidas para trazer estabilidade às economias, reduzindo o tamanho e âmbito do Estado, cortando drasticamente gastos públicos, promovendo a reforma fiscal, dentre outras medidas. A segunda fase de reformas engloba um leque ampliado de medidas, impactando diretamente em grupos específicos que se beneficiam com a continuidade do

¹ O conceito de Burocratas aqui utilizado foi apresentado por MONTEIRO, 2007.

status quo. Estas reformas devem ter como pano de fundo a recuperação/criação de instrumentos de *governance*² e *accountability*³.

Nesta perspectiva, a reforma do Estado deve abarcar a área econômica, a burocracia pública, o campo empresarial, a sociedade civil, o desenvolvimento tecnológico e as elites políticas. Em especial, vale ressaltar o papel da sociedade civil organizada, que deverá ter sua participação gradativamente engrandecida, trazendo legitimidade e a devida abrangência às reformas a serem empreendidas. Assim, Gaetani afirma que é necessário “regenerar o Estado, criar as condições para que cumpra melhor suas funções” fazendo com que sejam restabelecidos “seus vínculos com a sociedade da qual emana sua autoridade” (1998, p.97).

Na mesma linha de argumentação, Fleury (2003) afirma que as alterações necessárias no Estado devem ter como objetivo a “reconfiguração da hegemonia no interior do bloco dominante” (p.85), o que necessariamente implica na alteração do *status quo*. O que se tem observado no Brasil, no entanto, são alterações pontuais, sendo mantidas as relações de poder existentes. Por tratar-se de um tema extremamente complexo e que inevitavelmente confronta com os principais grupos de interesse do país, as reformas encontram-se paralisadas tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, e sem o empenho do executivo para que estas sejam efetivamente votadas e implementadas.

Outro ponto nevrálgico nesta discussão que de certa forma impede a consecução das reformas necessárias no Estado é o comportamento dos burocratas em si. O comportamento do burocrata é guiado para o crescimento de sua instituição, de forma que ele possa se beneficiar do tamanho e relevância de sua instituição, além de concentrar poder em decisões orçamentárias. Desta forma, “os burocratas buscarão expandir o tamanho de suas estruturas já que, quase universalmente nas sociedades ocidentais modernas, os salários e benefícios estão diretamente relacionados ao tamanho dos orçamentos administrados e controlados” (BUCHANAN, 2000, p.48). Desta forma, uma outra barreira a ser vencida na reforma do

² Segundo o autor, *governance* “é a quantidade dinâmica de um governo, este último entendido como as normas, processos e instrumentos (...), sendo também a faculdade de dirigir, que é manifestada na condução estatal das políticas” (GAETANI, 2006, p.88).

³ Segundo o autor, *accountability* “significa fazer os governantes responsáveis (*accountable*) perante os governados, tipicamente através da possibilidade de se contestar o poder político” (GAETANI, 2006, p.87).

Estado é a alteração do pensamento da burocracia hoje existente, devendo ser encontrado um mecanismo pelo qual esta estrutura suporte a reforma do aparelho que operam.

2.2 O Processo de Escolha Pública em uma Democracia Representativa

O presente projeto aborda a necessidade de reforço jurídico-institucional do Estado brasileiro tendo em vista a formalização de projetos para investimento em infra-estrutura em parceria com a iniciativa privada. Para tanto, torna-se necessário o estudo de como as escolhas públicas são efetuadas em uma democracia representativa, quais as variáveis que interferem nestas decisões, quais os atores envolvidos e o impacto das regras do jogo sobre a decisão a ser produzida.

Para tanto, parte-se do princípio de que os atores são racionais e em decorrência deste fato buscarão cursos de ação que os forneçam o maior bem estar. Quando tratamos deste comportamento em uma sociedade pautada pela ordem democrática na qual os atores interagem em busca de seus benefícios, tornam-se necessários mecanismos que busquem minimizar os custos de tais interações e que prezem pelo bem comum. De acordo com Buchanan e Tullock, “o comportamento do indivíduo é dito ‘racional’ quando o indivíduo escolhe ‘mais’ em vez de ‘menos’ e quando ele é consistente em suas escolhas” (1962, p.32). É o que Buchanan (2000) chama de *homo economicus*, ou seja, o indivíduo busca maximizar sua utilidade. “Os indivíduos devem ser pensados como em busca de fazer valer seus próprios interesses, rasamente definidos em termos de posição de riqueza, como prevista ou esperada” (BUCHANAN, 2000, p.25), sendo este um ponto fundamental na escolha do curso de ação e conseqüentemente das escolhas públicas a serem adotadas em determinada sociedade.

Sendo os indivíduos racionais e em busca de seus próprios interesses, Buchanan e Tullock (1962) apresentam uma teoria na qual se torna racional participar do jogo político para o alcance dos objetivos individuais. Os indivíduos percebem que ao agirem individualmente em busca de seus objetivos, acabarão por conflitar com os desejos de outros atores da sociedade, sendo necessária a figura do Estado, no qual serão formuladas as políticas públicas, e onde serão reduzidos os custos para o alcance dos objetivos individuais. Desta forma, “a ação

coletiva é vista como a ação de indivíduos quando eles escolhem alcançar seus objetivos coletivamente ao invés de individualmente, e o Governo é visto como nada mais do que o conjunto de processos, a máquina, que permite a esta ação coletiva acontecer” (BUCHANAN e TULLOCK, 1962, p.13).

Ademais, se os atores de uma sociedade decidirem por atuar individualmente, incorrerão em custos externos requeridos para que seja possível produzir uma decisão coletiva. Tullock (2000) denomina estes custos de “*custos de interdependência social*”, e os atores buscarão minimizá-los por meio de decisões tomadas nas estruturas do Estado. Adicionalmente, “o indivíduo racional deverá tentar reduzir estes custos de interdependência ao mínimo possível quando ele considerar o problema de efetuar mudanças institucionais e constitucionais” (BUCHANAN, 2000, p.44). Ou seja, a qualquer momento que for possível alterar as regras do jogo para que estes custos sejam minimizados, os indivíduos empregarão esforço para que estas alterações se concretizem. Pode-se afirmar que estas mudanças no Brasil seriam as propostas de reforma do Estado, conforme discutido na seção anterior. Estas alterações teriam como objetivo reduzir os “*custos de interdependência social*” presentes nas relações da sociedade. Desta forma, conforme propõem Buchanan e Tullock, deve-se “considerar a ação coletiva como um meio de reduzir os custos externos que são impostos ao indivíduo pela ação puramente privada ou voluntária” (1962, p.42).

Os autores (Buchanan e Tullock, 1962, p.77) chegam a duas conclusões preliminares: (1) a análise feita sugere que os indivíduos devem concluir ser racional a criação de uma constituição e (2) não há uma regra de decisão específica para o jogo democrático, sendo de responsabilidade de cada organização social definir as regras do jogo político de acordo com a realidade vivenciada.

Destarte, a estrutura do Estado deve representar a forma como determinada sociedade está organizada. Tullock (2000) afirma que os processos da estrutura do Estado e do governo emergem basicamente dos valores individuais presente em cada um dos integrantes de determinada sociedade. A coletividade fará com que surjam instituições nas quais os interesses individuais serão analisados e conforme a vontade coletiva serão formuladas as políticas públicas.

Em relação aos atores envolvidos na formulação de uma decisão coletiva, “a teoria da escolha racional supõe que os agentes tomam decisões diante de restrições, isto é, existe um custo de oportunidade associado às decisões” (SILVA, 1996a, p.33). Isto implica dizer que os atores em uma sociedade fazem escolhas por determinado bem ou produto em detrimento de outros bens ou produtos, sendo este fato um custo de oportunidade implícito na decisão do ator. “Vale dizer, a ação é racional também quando, uma vez definidas as ordenações (de preferências)⁴ e dadas as restrições, o agente busca a melhor forma de atingir seus objetivos” (SILVA, 1996a, p.33). Desta forma, assume-se que os atores aderem a um curso de ação e fazem suas escolhas por motivos diferentes da simples ignorância ou desconhecimento da situação (BUCHANAN e TULLOCK, 1962).

A Teoria da Escolha Pública apresentada por Buchanan e Tullock (1962) traz a abordagem econômica para o campo das escolhas públicas, elevando a escolha individual do ator racional para a coletividade. Conforme Buchanan e Tullock, “a ação coletiva deve ser (...) composta por ações individuais” (1962, p.3). Sendo os atores racionais nas decisões individuais, também o devem ser quando incitados a decidirem em coletividade por uma matéria que seja comum a todos. Desta forma, a “*Public Choice* é uma perspectiva na política que emerge de uma extensão-aplicação das ferramentas e métodos do economista a processos de decisão que não do mercado” (BUCHANAN, 2000, p.15).

Desta forma, poder-se-ia afirmar que os atores, ao agirem de forma racional maximizando seus benefícios, obterão os melhores resultados possíveis. Se esta afirmação sobre a eficiência das escolhas individuais for então elevada à coletividade de um determinado grupo, seria razoável afirmar que a decisão resultante das interações entre estes atores seria a melhor alternativa possível na coletividade. Conforme afirma Silva, “(...) a eficiência na ação privada leva à eficiência no agregado. Entretanto, ações privadas, individuais, eficientes, não necessariamente resultam em situações de ótimo de Pareto” (1996a, p.33-34). Para que estas interações resultem em decisões que efetivamente levem em consideração o bem comum de uma sociedade é necessária a atuação do Estado como mediador e garantidor de regras e leis que passarão a garantir o atendimento das necessidades de uma determinada sociedade.

⁴ Comentário nosso.

Assim, as estratégias individuais frente à ação coletiva estarão condicionadas às regras que estiverem vigentes para o jogo político. Segundo Buchanan e Tullock, “a avaliação individual da ação coletiva será influenciada drasticamente pela regra de decisão que ele assumir ser prevalente” (1962, p.5).

Para que seja possível a compreensão de como as decisões são tomadas na arena pública, é então necessário compreender o aparato estatal, e de qual forma este se relaciona com os demais atores privados. A relação entre Estado e mercado é abordada de forma sistemática por Buchanan e Tullock (1962), e será uma das bases para a compreensão do cenário no qual são formuladas e implementadas as políticas públicas no Brasil. Buchanan citado por Silva afirma que,

A escolha pública é uma perspectiva da política que emerge de uma extensão-aplicação dos instrumentos e dos métodos do economista para os processos de decisão coletivos ou extramercado. Mas esta definição em si mesma é inadequada do ponto de vista descritivo, isto, pois, com o fito de se obter tal perspectiva da política, faz-se mister uma abordagem particular para a economia (1996a, p.35).

O autor busca explicitar pela passagem acima que a análise das relações econômicas em uma sociedade deve ser pautada sobre o “processo de troca, acordo, comércio, confiança e estabelecimento de contratos. Esta abordagem introduz como princípio básico a idéia de ordenação ou coordenação espontânea. Essa abordagem da economia possui relação com a nova economia constitucional e com a economia política” (SILVA, 1996a, p.35). Contudo, deve ser diferenciado o cenário no qual são realizadas as trocas de mercado e o cenário no qual são negociadas, formuladas e implementadas as políticas públicas. “As relações políticas envolvem coerção, isto é, acordos não-voluntários” (SILVA, 1996a, p.35), sendo esta a principal diferenciação entre o âmbito público e o âmbito privado.

Pode-se afirmar que existem dois mercados que configuram a economia de um determinado país, sendo o primeiro deles o mercado de bens e serviços e o segundo o mercado no qual são efetuadas as escolhas públicas (MONTEIRO, 2007). Há, portanto, uma clara diferenciação que determinará o curso de ação dos atores envolvidos em ambos os mercados. Monteiro (2007) denomina o mercado no qual são efetuadas as escolhas públicas como “mercado de votos”, uma vez que os representantes eleitos devem utilizar dos mecanismos necessários para

que logrem nas urnas a continuidade de suas atividades enquanto representantes de interesses públicos e privados. Desta forma, os dois mercados se inter-relacionam, sendo que de um lado os mercados de bens e serviços demandam políticas que atendam a seus interesses, ao passo que o mercado das escolhas públicas demanda votos do mercado privado. Assim, o governo deve ofertar as políticas demandadas e receber em troca os votos que lhe dão legitimidade (MONTEIRO, 2007).

Desta forma, seria razoável afirmar que o indivíduo que ocupe uma função pública deveria trabalhar em função do interesse coletivo, privilegiando os interesses da sociedade como um todo. O indivíduo que atua no mercado privado é invariavelmente tido como “*homo economicus stricto sensu*, isto é, maximizador de utilidade” (SILVA, 1996a, p.39). O comportamento de *rent-seeking* seria, assim, exclusividade dos atores privados. “Se o homem privado é muitas vezes visto pela teoria como um ‘crápula’, o homem público é visto como um ‘santo’. As conseqüências deste tipo de estereótipo são piores do ponto de vista do homem público, porque se trata de avaliação por demais irreal” (SILVA, 1996a, p.40). A teoria da *Public Choice*, sumariamente representada por Buchanan e Tullock (1962) com a obra “The Calculus of Consent” traz à discussão o fato de este ator público não ser “um agente benevolente e altruísta”, devendo o mesmo ser pensado como “um agente comum, isto é, *self-seeking* e *rent-seeking*” (SILVA, 1996a, p.40).

Nesta abordagem, Buchanan e Tullock (1962) inauguraram um novo campo de estudos que busca compreender a estrutura na qual são formuladas as políticas públicas por meio da “*Public Choice*”, cujo principal argumento é que o agente responsável pela formulação de políticas públicas é também um ator racional que atua em função de seus interesses privados, deixando em segundo plano os bens coletivos que deveriam ser sua responsabilidade primeira.

Adicionalmente,

A descoberta de falhas de mercado é normalmente baseada no uso de funções de utilidade superficialmente restringidas, o que descreve o comportamento individual no mercado em termos de interesses próprios superficiais. Se, de fato, os indivíduos se comportam desta maneira no

mercado, a inferência deve ser que eles deverão agir similarmente em ordenamentos que não de mercado (TULLOCK, 2000, p.37).

Portanto, conforme a passagem acima se espera que os indivíduos que atuam na esfera pública adotem um curso de ação que levará em consideração sua própria hierarquia de preferências, não agindo em prol do bem público. Ou seja, a *Public Choice* “assume que o indivíduo, como participa em decisões coletivas, é guiado pelo desejo de maximizar sua própria utilidade e indivíduos diferentes têm diferentes funções de utilidade” (BUCHANAN e TULLOCK, 1962, p.25). Isto faz com que a máquina pública corra o risco de produzir decisões, bens e serviços que beneficiem uma pequena parte da sociedade, em detrimento da vontade da maioria dos indivíduos.

Segundo os autores, “a abordagem econômica, que assume o homem como sendo maximizador de sua utilidade tanto no mercado quanto em suas atividades políticas, não requer que um indivíduo aumente sua própria utilidade em detrimento de outros indivíduos” (BUCHANAN e TULLOCK, 1962, p.22). Segundo esta abordagem, a formulação das políticas públicas poderá fornecer benefícios a todos os atores envolvidos, não sendo um jogo de soma zero (*zero sum game*), no qual os ganhos de um ator determinam as perdas do outro agente envolvido. Portanto, “esta abordagem incorpora a atividade política como uma forma particular de *trocas*; e, como na relação de mercado, ganhos mútuos para todas as partes são idealmente esperados como resultado da relação coletiva” (BUCHANAN e TULLOCK, 1962, p.22). O questionamento feito neste instante é até que ponto esta estrutura do Estado, composta por agentes inerentemente de comportamento *rent-seeking*, será capaz de restringir as escolhas daqueles em posição dominante ou que fazem parte da estrutura do Estado, e, por isso, ocupam posição privilegiada na formulação dos resultados que valerão para toda a sociedade.

De acordo com Buchanan e Tullock, “uma maneira de escapar do que parece ser um dilema metodológico sem esperança é introduzir uma regra de unanimidade ou consenso completo no último nível de tomada de decisão constitucional” (1962, p.6). Desta forma, ficam estabelecidas regras imutáveis para o regimento da sociedade em questão, sendo necessária a aprovação de toda a coletividade para que estas regras sejam alteradas.

Nesse contexto, o Estado deve fornecer estabilidade às regras que regem o mercado de bens e serviços e ofertar políticas públicas de qualidade. Um fato apontado por Monteiro (2007) para que seja majorada a qualidade destas políticas é justamente o aumento da credibilidade das instituições políticas que formulam e implementam as políticas. Isto se dá a partir do momento que estas instituições tornam-se “razoavelmente insuladas do poder político; tal é o caso da autonomia da autoridade monetária ou de outras agências reguladoras substantivas” (MONTEIRO, 2007, p.33). As escolhas públicas ocorrem em um ambiente complexo, marcado por relações de mercado e pela representação de interesses específicos da sociedade. Dever-se-á focar a análise na estrutura, autonomia, capacidade técnica e estabilidade jurídico-institucional outorgada às instancias de regulamentação das parcerias para investimentos em infra-estrutura de transporte.

A relevância da estabilidade das regras é expressada por Monteiro:

A baixa qualidade institucional traz efeitos perversos sobre as trocas e investimentos, uma vez que esse ambiente dissipa o papel relevante que as regras das escolhas públicas podem assumir na redução de incertezas nas transações de mercado, especialmente porque a boa qualidade das escolhas públicas acaba por tornar mais virtuosos os procedimentos (formais e informais) privados de atuação nos mercados (MONTEIRO, 2007, p.35).

Vale ressaltar a participação dos grupos de interesse da sociedade no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Conforme Monteiro (2007), os políticos interagem com estes grupos e representam seus interesses na definição das regras e políticas públicas. Estes grupos, por sua vez, financiam projetos e campanhas políticas em troca de apoio futuro. Novamente é possível afirmar que os representantes da sociedade, doravante imbuídos de um sentido público, passam a representar interesses privados.

Deve-se ressaltar a importância das regras do jogo neste contexto para o estabelecimento de parcerias. Para Monteiro, “a falta de instituições claras e firmes inviabiliza que a autoridade exercida pelo governo seja confiável, consistente, uniforme, previsível e duradoura” (2007, p.171). No caso brasileiro, Monteiro (2007) alerta para o grande número de Emendas Constitucionais aprovadas entre 1992 e 2006, totalizando 59. Estas “emendas constitucionais até aqui aprovadas no Congresso reforçam a predisposição dos legisladores em empreender mudanças nas regras mais fundamentais do funcionamento da economia nacional”

(MONTEIRO, 2007, p.182). Isto demonstra que de certa forma a Constituição Federal é passível de alterações, transparecendo baixo nível de confiança ao mercado.

A complexidade do ambiente institucional e as diversas relações existentes entre os diferentes grupos de interesse e políticos/burocratas deverão ser exaustivamente abordadas de modo que seja possível inferir sobre as reais causas de instabilidade institucional. Portanto, a análise deverá incidir sobre quais os mecanismos necessários para que se tenham minimizados os custos de transação implícitos nestas relações que por sua vez impactam diretamente sobre a formalização de contratos de investimento em infra-estrutura de transporte.

2.3 Custos de Agência

A teoria da seleção racional, pautada nas escolhas individuais dos atores racionais, quando elevada à coletividade, introduz as oportunidades e custos exemplificados na seção anterior. De acordo com Buchanan e Tullock, a “ação coletiva de ser (...) composta por ações individuais” (1962, p.3), mas que se somadas trarão um resultado diferente do que a simples soma das partes. Neste contexto, “a contribuição da teoria da seleção racional aplicada na reforma do Estado é conhecida como a *teoria da agência*” (FLEURY, 2003, p.86), na qual são mantidos os mesmos pressupostos da teoria da escolha racional, segundo a qual os atores buscarão minimizar o custo de suas ações ao mesmo tempo em que buscam maximizar seus ganhos de acordo com opções que lhes são oferecidas.

Uma vez compreendido o cenário no qual as escolhas públicas são formuladas, e considerando que estas acontecem em um ambiente de incertezas e desinformação, torna-se relevante abordar a questão da relação principal – agência e conseqüentemente identificar os custos decorrentes deste relação. Percebe-se de antemão que estes custos estão presentes nas parcerias entre a área pública e a área privada para a execução de determinado projeto, e no caso aqui a ser estudado, projetos de investimento em infra-estrutura de transportes. Neste caso específico, a administração pública delega parte de sua competência a um terceiro que será responsável, portanto, pela execução dos investimentos.

Conforme afirmam Saito e Silveira (2008), os pioneiros na formulação de uma teoria dos custos de agência foram Jensen e Meckling com o artigo “*Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure*”, publicado no Journal of Financial Economics em 1976. Estes autores definem primeiramente o que é o relacionamento entre agente e principal e posteriormente propõem os custos implícitos em tal relação. De acordo com Jensen e Meckling, este relacionamento pode ser definido como “um contrato entre uma ou mais pessoas – o principal – engajam outra pessoa – o agente – para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente” (apud SAITO; SILVEIRA, 2008, p.80).

De acordo com a definição, pode-se constatar que estes custos estão presentes nas relações entre políticos e seus patrocinadores (cidadãos e grupos de interesse), entre as estruturas tradicionais de Estado e governo e as agências reguladoras e finalmente entre a administração pública e os atores da iniciativa privada que executam políticas públicas por delegação. A análise de Jensen e Meckling (1976) está centrada em relações empresariais, mas conforme a descrição, as proposições podem ser aplicadas a todas as relações nas quais exista um “principal” que “emprega uma outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço ou trabalho em seu favor, envolvendo a delegação de alguma autoridade de decisão para o agente” (OKIMURA, 2003, p.12).

Conseqüentemente, “o problema da agência começa porque os gerentes estarão freqüentemente tentados a atuar em favor de seus próprios interesses, e não em favor dos interesses da organização que os contrata” (FLEURY, 2003, p.87). Para tanto, é necessário que sejam elaborados eficientes mecanismos de responsabilização e fiscalização dos contratados para o efetivo cumprimento do objeto proposto.

Conforme afirmam Saito e Silveira (2008), os esforços não devem estar centrados em “atestar a existência de problemas e custos de agência” (p.85) nas complexas relações de agência existentes entre a administração pública, a sociedade e os parceiros da iniciativa privada, mas sim de “descobrir exatamente como eles se manifestam, qual sua relevância econômica e quais são os melhores mecanismos para mitigá-los” (SAITO; SILVEIRA, 2008, p.85).

De acordo com Fleury, “o dilema passa a ser como controlar os agentes oportunistas que podem capturar a organização para seus próprios fins” (FLEURY, 2003, p.87). O risco de captura surge quando as regras não são bem definidas e a supervisão por parte do principal não é efetiva. Desta forma, o risco é que o agente utilize a estrutura que lhe é oferecida para gerar benefícios próprios, diferentes daqueles serviços e produtos que eram objeto inicial da delegação.

O grande desafio passa a ser a criação de mecanismos que mitiguem os custos de agência intrínsecos em uma relação entre a Administração Pública e o parceiro privado contratado em uma PPP. Estes custos incorrem também pelo lado do agente, que deve ter assegurados seus direitos na relação com o Estado. Desta forma,

O problema da agência está em assegurar que o principal seja servido lealmente e que o agente seja compensado justamente, em situações onde o interesse do agente não coincide com aqueles do principal e que os dois atores contam com informações distintas (FLEURY, 2003, p.87).

A assimetria de informações é outra questão que deve ser tratada. Se os dois atores têm informações diferentes, significa que uma das partes poderá obter vantagem desta assimetria, direcionando suas escolhas de acordo com as informações que tem a seu favor. Uma alternativa para mitigar os custos decorrentes da assimetria de informações é a criação de instituições que atuem no sentido de nivelar as informações, conferindo maior previsibilidade ao processo em questão.

De igual maneira, Fleury (2003) afirma que existem duas maneiras de alinhar os interesses do principal e do agente. Primeiramente seria “aumentar o fluxo de informações do principal através de indicadores de desempenho, aumentar a prestação de contas financeiras e especificar claramente os objetivos” (FLEURY, 2003, p.87). Desta forma, aumentando o fluxo de informações e especificando de forma clara os objetivos e indicadores de desempenho que guiarão a ação do agente acredita-se que seja possível minimizar o custo de agência intrínseco a uma relação na qual a administração pública delega a competência para a prestação de um serviço específico.

A segunda maneira de alinhar os interesses das partes envolvidas em uma relação de principal – agente é “contratar no mercado (...). Os contratos provêm ao principal uma oportunidade maior de controlar seus agentes e, portanto, de prevenir a captura por parte dos produtores” (FLEURY, 2003, p.87). Esta segunda alternativa apresentada por Fleury (2003) remete-se ao estabelecimento de contratos que deverão efetivamente ser cumpridos. Contudo, encontra-se neste ponto outra questão referente à estabilidade de contratos entre a Administração Pública e o parceiro privado. Isto somente poderá ser alcançado com o fortalecimento jurídico-institucional, por meio das reformas previstas para o Estado brasileiro. “A confiança das ações previsíveis é a base para o desenvolvimento institucional” (FLEURY, 2003, p.86).

3. Marco regulatório de Parcerias Público Privadas no Brasil e Minas Gerais

Pode-se afirmar que o marco regulatório das Parcerias Público Privadas no Brasil ainda é recente, uma vez que a lei que instituiu normas gerais para o estabelecimento de tais parcerias foi sancionada pelo então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva em 30 de dezembro de 2004. Pouco menos de dez anos antes era sancionada por Fernando Henrique Cardoso a lei de concessões, tornando possível a prestação de serviços públicos por um ente privado detentor de um contrato de concessão.

Neste sentido, considera-se ainda prematura a idéia de avaliar as Parcerias até então firmadas, uma vez que não é possível mensurar os resultados de tais empreendimentos. No entanto, a legislação que rege o estabelecimento destas parcerias deve ser objeto de análise, uma vez que somente o fortalecimento jurídico-institucional proporcionará o florescimento de novas parcerias. Conforme será possível observar a seguir, a legislação vigente prevê o estabelecimento de garantias que mitiguem os riscos políticos intrínsecos a uma parceria entre a iniciativa privada e a administração pública.

3.1 Legislação Federal

A legislação federal que incide sobre o estabelecimento de Parcerias pode ser resumida a duas leis principais: lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e a lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, que institui as normas gerais para o estabelecimento de Parcerias Público Privadas.

A concessão de serviço público é entendida como “a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco” (§ IV, Art. 2º

da Lei Federal nº 8.987). A prestação de tal serviço será fiscalizada e regulada pelo poder público, devendo ser aplicadas as penalidades previstas em contrato. Ademais, caberá ao poder público autorizar reajustes nas tarifas, de forma que seja mantido o equilíbrio econômico-financeiro.

A concessão de um serviço público tem por consequência a cobrança de tarifa dos usuários finais, não havendo participação de recursos públicos nos investimentos executados pelo ente privado. Nesta modalidade, os riscos inerentes à prestação do serviço público recaem sobre o ente privado, e isto deve estar explícito no contrato celebrado.

O estabelecimento de uma PPP ou a concessão de um serviço público devem ser precedidos de licitação, na modalidade concorrência, em conformidade com a lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. O julgamento da licitação poderá levar em consideração o menor valor da tarifa a ser cobrada dos usuários com ou sem pontuação por técnica, o maior valor pago ao poder concedente pela outorga da concessão com ou sem pontuação por técnica, a melhor proposta técnica se o preço estiver fixado em edital, ou a melhor oferta de pagamento pela outorga após a qualificação das propostas técnicas (Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995).

Em 30 de dezembro de 2004 foi sancionada pelo Presidente Lula a lei nº 11.079, que instituiu as “normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”. A principal diferença entre a concessão de um serviço conforme a lei nº 8.987 de 13/02/1995, e o estabelecimento de uma PPP é o fato de a PPP ser um contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa (Art. 2º Lei 11.079 de 30/12/2004). A modalidade patrocinada implica que o poder público será responsável pela contraprestação pecuniária em adição às tarifas cobradas dos usuários finais. Isto ocorre pelo fato de o projeto não ser completamente financiável pela cobrança de tarifas, devendo a administração pública subsidiar o projeto de forma que o mesmo passe a ser viável, estando o ente privado responsável pelos recursos necessários aos investimentos do projeto.

A concessão administrativa “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (§ 2º Art. 2º da Lei 11.079 de 30/12/2004). Ou seja, neste caso não

haverá cobrança de tarifa do usuário, estando o poder público responsável pela remuneração do ente privado. Neste caso contrata-se um serviço que pode envolver a execução de obras, e o parceiro privado será responsável por cumprir os critérios estabelecidos na prestação dos serviços, estando o pagamento condicionado ao cumprimento destes critérios e de indicadores de desempenho também constantes em contrato.

Os projetos de PPP devem ter período de prestação do serviço superior a cinco anos e não podem ter valor inferior a R\$ 20 milhões. Este ponto delimita a magnitude dos projetos que a Administração Pública visa desenvolver por meio de Parcerias, uma vez que o projeto deverá necessariamente envolver alto volume de recursos e o prazo para retorno do investimento por parte do ente privado deve exceder cinco anos. Os projetos não podem ter como único objeto “o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obras públicas” (Inciso III, § 4º Art. 2º da Lei 11.079 de 30/12/2004). Isto quer dizer que o contrato não poderá prever somente a execução da obra, mas deverá também prever a operação e prestação do serviço por um tempo determinado.

Antes da celebração do contrato deverá ser constituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) que “terá como finalidade social a implantação e gestão do projeto objeto da parceria” (OKIMURA, 2006, p.65). De acordo com o Art. 9º da lei 11.079 de 30/12/2004, a SPE poderá assumir a forma de companhia aberta, com a negociação de papéis no mercado. Deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas.

Em relação ao controle majoritário da SPE, a lei prevê que fica vedado à Administração Pública a titularidade da maioria do capital votante das sociedades, a não em casos nos quais a maioria do capital votante seja adquirido por instituição financeira controlada pelo Poder Público em função de inadimplemento de contratos de financiamento.

Conforme trata o Art. 22 da lei 11.079 de 30/12/2004:

“A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos

vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios”.

Desta forma, a Administração Pública fica limitada a contratar PPP segundo o limite estabelecido em lei para a contraprestação pecuniária. Este ponto poderá ser um limitador para o estabelecimento de parcerias, uma vez que os contratos envolvem alto volume de recursos.

Os investimentos a serem efetuados no contrato de PPP estão sob a responsabilidade do parceiro privado, e conseqüentemente, a busca por financiamentos aos investimentos passa a ser de sua responsabilidade. A Administração Pública passa a não ser responsável pela busca por recursos a serem investidos e deve estruturar-se para fiscalizar a prestação de serviços do ente privado. Neste sentido a Lei Federal disciplina as atribuições do Órgão Gestor das PPP's, devendo o mesmo “definir os serviços prioritários para execução no regime de PPP; disciplinar os procedimentos para celebração destes contratos; autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital e apreciar os relatórios de execução dos contratos” (Art. 14 da lei 11.079 de 30/12/2004).

3.2 Legislação do Estado de Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais pode ser considerado pioneiro na legislação em relação às Parcerias Público-Privadas, tendo a lei Estadual de PPP's sido sancionada pelo Governador Aécio Neves em 16/12/2003, um ano antes da aprovação da Lei Federal.

Em Minas Gerais, o Programa de Parcerias Público-Privadas está diretamente ligado à estratégia adotada pelo Governo para o desenvolvimento econômico e social do Estado. Por meio do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), foram definidas áreas de resultado segundo a qual seriam desenvolvidos projetos prioritários. Estas áreas de resultado e os respectivos projetos serão foram subsídio para a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007. Somente dentro dos limites estabelecidos por tais projetos é que poderão ser desenvolvidos estudos e propostas de PPP.

Conforme o Art. 1º, Parágrafo único,

As parcerias público-privadas de que trata esta Lei constituem 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 (Lei 14.868 de 16/12/2003, Minas Gerais).

Este parágrafo consegue resumir o conceito de uma PPP e o que o Estado, enquanto indutor do desenvolvimento econômico, espera do ente privado na parceria. O Estado de Minas Gerais deverá elaborar, anualmente, o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, devendo ser expostos os objetivos e ações decorrentes do Programa, além de apresentar os projetos de PPP a serem desenvolvidos.

A contraprestação pecuniária deve estar condicionada à avaliação do desempenho da contratada, por meio de critérios objetivos e indicadores capazes de aferir o desempenho e a qualidade do serviço prestado. Desta forma, “a remuneração do contratado será variável, vinculada ao seu desempenho na execução do contrato, e se dará a partir do momento em que o serviço, obra ou empreendimento contratado estiver disponível para utilização” (§ 1º, Art. 15, Lei 14.868 de 16/12/2003, Minas Gerais).

A Lei 14.868 ainda criou o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), estando o mesmo vinculado à Governadoria do Estado, o que denota a relevância de tais projetos para o então Governador Aécio Neves. Este conselho é responsável por elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, aprovar os editais e contratos das PPP's, e seus aditamentos e prorrogações.

Também em 16 de dezembro de 2003 o Estado de Minas Gerais criou o Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais por meio da lei 14.869. Conforme o Art. 5º,

O Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais operará a liberação de recursos para os parceiros privados contratados e oferecerá garantias reais que lhes assegurem a continuidade do desembolso pelo Estado dos valores contratados, na forma da legislação em vigor.

O Fundo é o garantidor para a contraprestação pecuniária de responsabilidade do Estado nos contratos de PPP. Este é um mecanismo de imprimir maior confiabilidade ao desenvolvimento de novas parcerias, reduzindo os custos impostos pela alternância política inerente ao processo democrático.

Isto posto, em 2006 foi iniciado o processo licitatório da primeira PPP rodoviária do país, com 372 km de extensão, ligando a região metropolitana de Belo Horizonte à divisa com o Estado de São Paulo. O contrato, com prazo de 25 anos, foi assinado em 2007, tendo início as obras de manutenção, recuperação e aumento da capacidade, que devem somar, ao final do contrato, investimentos de R\$ 650 milhões (Unidade PPP, 2009).

No entanto, um Estado com 16.845 km de rodovias pavimentadas e que representa 9,6% do Produto Interno Bruto brasileiro (MINAS GERAIS, SEDE, 2009) ainda possui inúmeras

oportunidades de investimentos em infra-estrutura de transportes em conjunto com a iniciativa privada. O que deve ser analisado são as barreiras ao desenvolvimento de novas parcerias e quais seriam as alternativas disponíveis para suprir as deficiências atuais.

4. Análise da situação e agenda para o futuro das PPP's em Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais iniciou as atividades para o desenvolvimento das Parcerias Público-Privadas com o planejamento de ações que seriam desempenhadas após a aprovação da legislação estadual. Pode-se afirmar que o Estado ainda está estruturando a formulação de políticas de parceria e a contratação de serviços públicos por meio de parceira com a iniciativa privada. A Lei estadual 14.868 de 16/12/2003 representou uma inovação na forma de contratação de serviços, sendo uma alternativa aos empreendimentos em infra-estrutura.

A estrutura criada para o gerenciamento do Programa de PPP em Minas Gerais inclui a criação de uma Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público Privadas (Unidade PPP), responsável por “executar atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, bem como assessorar o Conselho Gestor das Parcerias Público-Privadas ("CGPPP") e divulgar conceitos e metodologias próprios dos contratos de parcerias” (Unidade PPP, 2009). O desenvolvimento de novas parcerias depende da aprovação do Conselho Gestor. Esta Unidade está alocada na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e é responsável por divulgar a política de PPP nos órgãos da Administração Pública estadual, além de apoiar o desenvolvimento de novos projetos em diferentes áreas consideradas estratégicas pelo Governo do Estado.

Vale destacar o pioneirismo no Estado em iniciar o processo para a formalização de parcerias, no entanto, percebe-se que ainda devem ser vencidas etapas para que o Programa de PPP no Estado tenha um crescimento de acordo com a demanda por investimentos. A lei 14.869 previu a criação do Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais, gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, sendo desde então consignadas dotações orçamentárias e recursos adicionais como forma fornecer garantias às PPP's realizadas no Estado. O Fundo poderá ser utilizado nos casos em que o Poder Público não for capaz de honrar seus compromissos de contrapartida pecuniária, além de oferecer garantias à

sociedade de que a prestação de determinado serviço terá a devida continuidade mesmo se ocorrerem imprevistos no decorrer da parceria.

A primeira Parceria Público Privada rodoviária do país, na MG-050, que liga a região metropolitana de Belo Horizonte à divisa com o Estado de São Paulo. Ainda não é possível avaliar os resultados do Programa de PPP do Estado, incluindo a PPP da MG-050, visto que ainda é recente a celebração dos contratos e o início dos investimentos. No entanto, é necessário analisar a situação atual do contexto brasileiro para que floresçam um número maior de PPP's que tenham como objeto investimentos em infra-estrutura.

Conforme demonstrado por Monteiro (2007), entre os anos de 1992 e 2006, o Congresso Nacional aprovou 59 emendas à constituição, retratando a predisposição existente dos legisladores brasileiros em alterar as regras mais fundamentais do país. Se no nível constitucional isto tem ocorrido, não tem sido diferente em outros níveis legislativos, o que imprime incertezas na formalização de uma PPP. Ademais, o grande número de medidas provisórias enviadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República faz com que matérias importantes para o país não sejam apreciadas, além de deixar o legislativo brasileiro refém das legislações emitidas pelo poder executivo.

Pode-se dizer que estas variáveis institucionais são consideradas na composição de custos no momento de se estabelecer a Parceria Público-Privada. O Parceiro Privado insere em sua composição de custos indiretos os possíveis desdobramentos do cenário político, impactando, inclusive, na viabilidade de estabelecimento da parceria. Outro ponto que pode ser afetado é a obtenção de linhas de financiamento para os investimentos iniciais da Parceria. Os projetos demandam um alto volume de investimentos, e estes recursos deverão ser captados no mercado. O parceiro privado encontra restrições em função dos riscos políticos do projeto, já que as instabilidades jurídico-institucionais impõem custos adicionais que somente poderão ser minimizados com o fortalecimento das instituições públicas e com o aumento da credibilidade por parte da Administração Pública.

Acredita-se que esta credibilidade da qual carece o Estado brasileiro somente será conquistada por meio da reforma do aparelho estatal em todas as suas nuances. O sistema político

brasileiro deve ser repensado, assim como a estrutura adotada atualmente. Conforme afirma Fleury (2003), é premente a necessidade de se repensar as relações entre o Estado e a sociedade, reestruturando os fluxos de informação e poder hodiernamente vigentes. No entanto, devem ser vencidas barreiras históricas, mas que ainda estão presentes nas relações políticas brasileiras, como por exemplo, resquícios de patrimonialismo, clientelismo e os impactos que estes fatores exercem sobre a consolidação da democracia no país (COSTA, 2007). Superando estas barreiras, acredita-se que seja possível multiplicar os investimentos em infra-estrutura por meio de parcerias com a iniciativa privada. O fato é que atualmente os custos decorrentes da estrutura política do país praticamente inviabilizam a formatação de determinados projetos de longo prazo.

De acordo com a *Public Choice* proposta por Buchanan e Tullock (1962), os agentes públicos agem de acordo com interesses privados, fato que em determinadas situações pode impedir a entrega de bens públicos à sociedade, já que aqueles escolhidos para representar o interesse público representam, na verdade, seus próprios interesses e os interesses daqueles grupos que os apóiam. No estabelecimento de uma PPP, os custos impostos por este comportamento devem ser inimizados por meio de legislações mais específicas, que garantam a defesa do interesse público. Em um ambiente no qual os representantes da sociedade e os burocratas sofrem pressão dos grupos de interesse e de setores organizados da sociedade, devem ser pensados mecanismos que garantam o provimento de bens públicos em detrimento do atendimento a solicitações individuais.

No mesmo sentido, a criação e o fortalecimento de agências reguladoras torna-se o ponto nevrálgico para o estabelecimento de PPP's no Brasil. O Estado de Minas Gerais ainda não dispõe, por exemplo, de uma agência reguladora para as concessões rodoviárias, maximizando os custos de agência inerentes a projetos nos quais a geração de bens e serviços públicos passa a ser responsabilidade de um parceiro privado. Vale ressaltar que a simples criação de agências reguladoras não significa que os custos de agência foram eliminados. Estas devem ser dotadas de um corpo técnico capacitado e, principalmente, devem ser blindadas contra os interesses políticos existentes. As agências devem ser independentes da estrutura da Administração Pública existente, justamente para minimizar a influência de grupos de interesse.

As agências reguladoras são responsáveis pela fiscalização das concessionárias de serviços públicos, de acordo com padrões de desempenho previamente estabelecidos. Este é um processo complexo, e como foi afirmado anteriormente, é necessário um corpo técnico capaz de fiscalizar operações complexas a fim de que seja garantida a entrega do bem ou serviço público objeto de contrato. O Brasil coleciona exemplos nos quais as agências reguladoras nem sempre defenderam o interesse público, favorecendo grupos particulares. A fim de que estes episódios não aconteçam, é necessário o fortalecimento institucional de tais agências, dotando-as de corpo técnico capaz e não vulnerável aos interesses políticos.

Por conseguinte, acredita-se que o Estado de Minas Gerais teve consideráveis avanços no estabelecimento de PPP's, mas são necessárias reformas estruturais para que o Programa de PPP no Estado alcance níveis de investimentos compatíveis com a demanda por infraestrutura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. DNIT. **Manual de Conservação Rodoviária**. Brasília: DNIT, 2005.

BRASIL. Investimentos DNIT/Ministério dos Transportes. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 27 de setembro de 2009.

BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1995.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.

BUCHANAN, James M. **The Demand and Supply of Public Goods**. Chicago: Rand McNally & Company, 1968.

BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. **Democracy in deficit: the political legacy of lord Keynes**. San Diego; New York, 1977.

BUCHANAN, James M.; MUSGRAVE, R. **Public finance and public choice: two contrasting visions of the state**. Cambridge, MIT Press, 1999.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Chicago: The University of Michigan Press, 1962.

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. **Boletim Estatístico**, abr/2008.

CNT. Confederação Nacional dos Transportes. **Boletim Estatístico**, mar/2009.

COSTA, Frederico Lustosa. Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil. In. MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octavio P. (Org.) **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2ªed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

FERRAZ, Antonio Clóvis Pinto “Coca”; JÚNIOR, Archimedes Azevedo Raia; BEZERRA, Barbara Stolte. **Segurança no Trânsito**, São Paulo: NEST, 2008.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti; MALLIAGROS, Thomas Georges. **Investimentos, Fontes de Financiamento e Evolução do Setor de Infra-estrutura no Brasil: 1950-1996**. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. **Revista Instituciones y Desarrollo**. Barcelona, Espanha, nº 14-15, 2003.

GAETANI, Francisco. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, nº 2, Abr-Jun 1998.

JÚNIOR, Olavo Brasil de Lima. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, nº 2, Abr-Jun 1998.

JÚNIOR, Waldery Rodrigues. **A participação privada no investimento em infra-estrutura e o papel do Project Finance**. IPEA: Brasília, 1997.

MINAS GERAIS. **Plano Estratégico de Logística de Transporte – PELT Minas**. Ago/2007.

MINAS GERAIS. Departamento de Estradas e Rodagem de Minas Gerais – DER/MG. **Boletim Rodoviário Estadual 2009**. Belo Horizonte: DER/MG, 2009.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.868 de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o programa estadual de Parcerias Público-Privadas. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.702 de 16 de dezembro de 2003. Instala o conselho gestor de parcerias público privadas - CGPPP e dá outras providências. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **O PIB de Minas**. Disponível em: http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=28. Acesso em 12 de outubro de 2009.

MINAS GERAIS. **Unidade PPP**. Disponível em: www.ppp.mg.gov.br. Acesso em 05 de outubro de 2009

MONTEIRO, Jorge Vianna. “Estado oco” e Parcerias Público-Privadas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, v.5, nº 9, julho 2006.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2007.

OKIMURA, Rodrigo Takashi. **Estrutura de Propriedade, Governança Corporativa, Valor e Desempenho das Empresas no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Davidsson Canesso de. **A experiência mineira do Programa de Recuperação e Manutenção Rodoviária do Estado de Minas Gerais – PROMG**. 2008. 57f. Monografia (Conclusão do Curso) - Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET/MG.

PAIVA, Paulo. Planejamento do setor de transportes. **Apresentação ao Tribunal de Contas da União**. Brasília: 28 de novembro de 2006.

PECI, Alketa. Reforma regulatória no Brasil da pós-privatização. In: MARTINS, Paulo Emílio M; PIERANTI, Octavio P. (Org.) **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2ªed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A crise do Estado: Ensaio sobre a economia brasileira**. São Paulo: Ed. Nobel, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, nº 1, Mar./Abr./Mai, 2005.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. (Coordenadores) **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança Corporativa: Custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.48, n.2, p. 79-86, Abr./Jun. 2008.

SHINOHARA, Daniel Yoshio. **Parcerias Público-Privadas: um estudo de casos no Brasil**. 2006. 133f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo.

SILVA, G. J. C ; JAYME JR., F. G. ; MARTINS, R. S. . **Gasto Público com Infra-Estrutura de Transporte e Crescimento: Uma Análise Para os Estados Brasileiros (1986-2003)**. 2007. (Prêmio IPEA-CAIXA 2007 - 1o lugar Profissionais: Gasto Público com Infra-Estrutura de Transporte e Crescimento (1986-2003), TEMA 2 DETERMINANTES DO CRESCIMENTO, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Escola de Administração Fazendária).

SILVA, Marcos F. G. da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – I. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.36, n.3, p. 32-41, Jul./Ago./Set. 1996a.

SILVA, Marcos F. G. da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – II. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.36, n.4, p. 38-50, Out./Nov./Dez. 1996b.

