

Desestatização do poder público: privatização, concessão e terceirização¹

Jair do Amaral Filho²

1. Estado *versus* Mercado ?

Durante três décadas seguidas, conhecidas pelos “trinta gloriosos anos” que sucederam a II Guerra Mundial, o mundo assistiu e experimentou uma crescente intervenção do Estado na economia e na sociedade, contrariando os preceitos aprovados no grande acordo de Bretton Woods. Ironicamente, foram as idéias de M. Keynes, justamente o perdedor de Bretton Woods, que orientaram, em grande parte, as relações fundamentais entre Estado e Mercado durante todo esse período, marcado pelo chamado “consenso keynesiano”.

Na América Latina, em particular, contou-se com o suporte da Comissão Econômica para América Latina-CEPAL, criada em 1949 pelas Nações Unidas, na disseminação de tal consenso, adaptado às especificidades e necessidades de desenvolvimento das economias da região. Entretanto, não foi apenas a força das idéias de Keynes que se encarregou de moldar essas relações. Somaram-se a isso o grande esforço de reconstrução da Europa e Japão acrescentado do esforço de construção dos estados nacionais nos países descolonizados no período pós-guerra. Todos esses esforços exigiram grandes e profundas intervenções do Estado na vida das pessoas e das empresas.

Após os “trinta gloriosos anos”, a crise estrutural do Estado da Providência e o elevado nível de endividamento público se encarregam de colocar em xeque a capacidade de intervenção do Estado. Parecia, então, que a escola liberal austriaca, liderada por Hayek, tinha razão quando, em contraposição a M. Keynes, afirmava que a intervenção estatal na economia e na sociedade tem como conseqüência a subtração da eficiência dos mecanismos

¹ Texto publicado como **Fascículo do “Curso de Gestão Democrática e Protagonismo Cidadão”, Jornal O Povo, março de 2005, pp. 97-113, Fortaleza, CE.**

² Doutor e Pós-Doutor em Economia, Professor Titular em Desenvolvimento Econômico do Departamento de Teoria Econômica da Universidade Federal do Ceará-UFC e Professor do CAEN/UFC, Membro da Redesist e Coordenador do Grupo de Pesquisa “Região, Indústria e Competitividade-RIC” (UFC/CNPq).

de mercado além de restringir a liberdade dos indivíduos no momento das decisões de suas escolhas. Dá-se assim início a um processo de substituição de consenso, que resultou numa grande onda de reformas estruturais que afetaram diretamente as relações fundamentais entre Estado, mercado e sociedade, orientadas agora pelo “consenso neo-liberal”, popularmente chamado de teoria do “Estado mínimo”. Sem dúvida alguma que, R. Regan, nos Estados Unidos da América-EUA, e M. Thatcher, no Reino Unido, foram os grandes condutores práticos dessas reformas que ganharam dimensão mundial.

A tese neoliberal do “Estado mínimo”, no entanto, tem sido, atualmente, repensada por várias correntes alternativas do pensamento político e econômico [ver, por exemplo, Evans (2004)]. A reflexão contemporânea sobre o Estado, e seu papel na economia, tem sugerido que mais do que a quantidade de intervenções estatais, o mais importante a considerar deve ser os tipos de intervenção e a qualidade destas. Em outras palavras, o tamanho do Estado deve ser adequadamente proporcional, em relação ao tamanho do produto interno bruto-PIB da economia, ao tamanho demográfico da sociedade e, principalmente, proporcional em relação às falhas do mercado, à pobreza e às desigualdades sociais. Com relação a estes três últimos itens, o Estado não deveria, evidentemente, produzi-los, mas antes de tudo procurar atacá-los, naqueles pontos onde a esfera privada e a sociedade civil não têm capacidade de atender.

Se o Estado cresce de maneira inadequada ou de forma a não adaptar seus órgãos e instituições às mutações das economias interna e externa, conservando velhas estruturas e marcos regulatórios inadequados, isso provocará irremediavelmente uma crise de intervenção estatal, portanto crise de governança. A dessincronização entre instituições estatais e estruturas sócio-econômicas leva portanto a essa crise. A crise de intervenção pode ser entendida como uma crise de desproporcionalidade do tamanho do Estado mas também, e principalmente, de perda de coerência na relação entre as esferas pública e privada e tem sua origem, de um lado, no crescimento não controlado do aparelho estatal e, de outro, nas crises administrativa e de racionalidade, como chamou atenção Habermas.

A visão de que o Estado deve ser “adequadamente proporcional” não deve, entretanto, mascarar ou escamotear a necessidade de o mesmo passar por reformulações de seu tamanho, de suas estruturas e do sistema e tipos de intervenções. Pelo contrário, para que haja uma sintonia entre esfera estatal e economia/sociedade o Estado deve passar, de tempos em tempos, ou melhor, continuamente, por um processo de “destruição criadora” que atinja tanto alguns dos seus segmentos estruturais quanto algumas de suas funções. A força e o sucesso desse processo dependem proporcionalmente dos interesses dos indivíduos e dos grupos sociais beneficiados fiscal, financeira e economicamente em momentos passados e que procuram reproduzir indefinidamente, no tempo e nas estruturas, seus privilégios, apoiados em enclaves corporativos instalados tanto no interior do aparelho do Estado quanto na esfera legislativa.

A noção de “destruição criadora” pode ser perfeitamente aplicada ao processo de privatização de companhias produtivas estatais em áreas onde o capital privado já tem perfeitas condições de assumir o controle e reprodução dessas companhias. A partir daí o papel do Estado é de regular e de impedir as violações das leis da concorrência provocadas pelas empresas privatizadas, isto se fazendo através da construção de marcos regulatórios e de agências reguladoras independentes. Mas ao destruir algumas áreas de intervenção o Estado pode criar novas áreas para intervir, sejam elas requeridas por novas necessidades da economia ou da sociedade civil, sejam elas indutivas ou criadoras de novas necessidades para a economia. Com relação a este ponto o papel novo que se abre para o Estado é o de criar sistemas geradores de inovações, isto ocorrendo a partir de investimentos nas áreas da segurança alimentar, saúde, educação, ciência e tecnologia e infra-estrutura. Exemplos recentes podem ser encontrados nos campos da geração de energias alternativas e das pesquisas científicas com células tronco.

2. Processo de Privatização e retirada do Estado no Brasil

A partir da década de 1980 o Brasil, assim como a maioria dos países em desenvolvimento, passaram a experimentar um processo profundo de privatização, ou desestatização, das empresas estatais. Entende-se aqui, por esse processo, a transferência parcial ou total do

patrimônio pertencente ao Estado, na condição de proprietário de uma empresa, para a iniciativa privada através de uma operação de venda e compra, normalmente realizada em forma de leilão público. Outra forma de efetuar esse processo é através da concessão, pelo Estado, da exploração de um serviço, seja de transporte, fornecimento de energia elétrica ou distribuição de água para a iniciativa privada.

Antes de iniciar esse processo, esses mesmos países passaram por uma experiência inversa, ou seja, um processo contínuo de montagem, expansão e multiplicação de empresas estatais. O processo de estatização da estrutura produtiva no Brasil ganha impulso a partir do período do Estado Novo, entre 1937-1945, sob a direção de Getúlio Vargas na presidência da república. Apesar de todos os países em desenvolvimento terem passado por essa experiência, cada processo nacional tem seus determinantes particulares.

No Brasil, uma das variáveis importantes foi a própria personalidade do presidente Getúlio Vargas que encarnava o espírito do projeto nacional-desenvolvimentista, dentro do qual foi projetado um Estado livre das amarras patrimonialistas, embora moldado por um regime populista e autoritário, e assumindo funções transformadoras e estruturadoras, nos moldes da ideologia moderna. Somam-se a essa variável duas outras, quais sejam, a forte autonomia relativa que gozavam os Estados periféricos nos anos 1930 e 1950 *vis-à-vis* do ambiente externo e a pressão exercida, no caso do Brasil, pelo processo de industrialização a cargo da substituição de importações, que passou a exigir do Estado iniciativas industrializantes.

Diante da falta de uma massa crítica empresarial, e das múltiplas falhas de mercado, o Estado foi criando uma estrutura produtiva importante para dar conta da oferta de serviços e insumos industriais, nas áreas de energia, transporte, siderurgia, petroquímica, etc. Curiosamente, a partir de 1964, com o regime militar e toda sua equipe de economistas e tecnocratas conservadora, alguns dos quais liberais, o Estado aumentou ainda mais sua participação na economia, principalmente no período comandado pelo General Ernesto Geisel (1974-1979), quando precisou do suporte estatal para implementar o II Plano

Nacional de Desenvolvimento-PND e promover um novo salto no processo de substituição de importações.

Embalado pela crise do “consenso keynesiano” inicia-se, a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, um processo de desestatização que atinge praticamente todas as economias de mercado que experimentaram anteriormente o avanço da estatização, além daquelas economias que estavam sob a coordenação centralizada do Estado socialista. Na América Latina, em particular, esse processo ganhou aceleração a partir da formação do “consenso de Washington”, formado por forças econômicas conservadoras que se apresentavam como condutores das reformas estruturais salvacionistas das economias latino-americanas, por sua vez, paralizadas pela crise fiscal do estado e pelos altos índices inflacionários.

Dentre os pontos do receituário do “consenso de Washington” constava aquele que recomendava a retirada do Estado da economia, para que esta funcionasse livre e eficazmente, de acordo com as forças naturais do mercado. Tal tese ganhou legitimidade devido ao fato de que os estados estavam financeiramente quebrados e grande parte das empresas estatais gerando déficits e atuando com indicadores de desempenho abaixo dos padrões produtivos da iniciativa privada.

No Brasil, o processo de desestatização tem início a partir da instalação do Programa de Desburocratização, por meio do Decreto 83.740 de 18.07.1979. No bojo desse Decreto o Governo Federal criou a Secretaria de Controle de Empresas Estatais-SEST, que passou a cadastrar, criar bancos de dados e indicadores de desempenho para as empresas estatais. Além disso a referida Secretaria passou a ter a função de controladora e coordenadora dessas empresas, acompanhando, por exemplo, seus níveis de investimento e endividamento além da dimensão dos gastos com pessoal. Essa iniciativa foi o primeiro passo para que fosse dado início ao processo de desativação, transformação e transferência de empresas controladas pelo governo.

A primeira onda de privatização de empresas públicas brasileiras se deu no Governo Figueiredo, 1979-1984, mas ainda tímida. De acordo com Lima (1997), foram apenas 12 empresas privatizadas o que gerou uma arrecadação de apenas US\$ 190 milhões de dólares, que não foram levantados imediatamente pelo governo, já que o pagamento foi facilitado em parcelas, além de financiado em parte pelo BNDES. A característica dessas empresas era a de empresas já privatizadas, no passado, mas que se encontravam em dificuldade financeira, segundo o autor citado, com alto grau de endividamento junto ao BNDES. Esta não foi seguramente uma fase de privatização que tocasse o coração do aparelho produtivo estatal, permanecendo apenas periférica. Empresas como a Livraria José Olympio S.A. (Editora), Cimento Portland Perus (Material de Construção), Cia. América Fabril (Textil), Riocell (Celulose), Opalma (Óleos Vegetais), etc. foram algumas das empresas privatizadas nesse período e dentro dessas circunstâncias.

Em 1985, já no governo da Nova República, tendo José Sarney na presidência, o processo de privatização dá um novo passo quando foi instituído o Conselho Interministerial de Privatização composto pelos Ministérios do Planejamento, Fazenda, Desburocratização, Indústria e Comércio e pela pasta na qual estaria vinculada a empresa estatal em pauta na privatização. Além disso, empresas de consultoria foram contratadas para efetuar estudos e montar modelos setoriais de privatização. No caso específico da energia elétrica, por exemplo, venceu a licitação a empresa de consultoria Coopers & Lybrand cujo objetivo foi o de realizar estudos que desaguariam na proposição de um novo modelo de funcionamento para o sistema de energia elétrica brasileiro. Mesmo antes do final desses estudos, que terminaram em 1977, algumas empresas de energia elétrica passaram a ser privatizadas.

Dois outros passos importantes foram dados em 1988, primeiro, com a criação do Programa Federal de Desestatização e, segundo, com a instalação do Conselho Federal de Desestatização, formado pelos Ministérios do Planejamento, Trabalho, Fazenda, Indústria e Comércio e representantes de empresários e trabalhadores. Apesar desse esforço institucional, segundo Lima (1997), foram vendidas apenas 15 empresas estatais com uma arrecadação em torno de US\$ 500 milhões. Dentre as empresas privatizadas estavam

algumas dos setores têxtil, bens de capital, óleos vegetais, celulose e siderurgia. Mais uma vez não se atinge o coração das empresas estatais, o processo continuando periférico.

Em 1990, com a chegada de Fernando Collor de Mello à presidência ocorre, sem dúvida, uma descontinuidade no processo de privatização até então verificado. A proposta de privatização do presidente Collor estava sintonizada com o necessário ajuste fiscal estrutural, fundamental no combate à inflação, mas estava também sintonizada com o movimento neo-liberal instalado nos Estados Unidos e Reino Unido e, em particular, sintonizada com o chamado “consenso de Washington”. Essas articulações e seus compromissos, por si, já seriam suficientes para justificar a descontinuidade no processo de privatização praticado pelos governos anteriores. Isto significaria, em síntese, reduzir a presença do Estado na economia, verificada pelas empresas estatais, reduzir o déficit público e reduzir o estoque da dívida pública interna.

Para que houvesse um processo amplo e profundo de privatização haveria de ter alterações na Carta Constitucional, para desproteger determinadas empresas e setores, como eram os casos do Petróleo, ou da Petrobrás, e do setor de telecomunicações. Enquanto isso não acontecia, o governo Collor avançou nas privatizações, utilizando para isso o Programa Nacional de Desestatização e o Fundo Nacional de Desestatização, onde eram depositadas as ações das empresas a serem privatizadas. De acordo com Lima (1997), somente em um ano foram privatizadas 17 empresas, levantando recursos da ordem de U\$S 4,52 bilhões, e os setores mais atingidos foram a siderurgia, fertilizantes e petroquímica. Esse processo foi seguido por Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor, que conseguiu vender 16 empresas estatais, arrecadando U\$S 3,64 bilhões. Dentre as empresas privatizadas estava nada menos que o símbolo do Estado desenvolvimentista da era Vargas, a Companhia Siderúrgica Nacional-CSN.

Entretanto, segundo o mesmo autor, a grande controvérsia dessa fase de privatização foi a forma de pagamento efetuado pela iniciativa privada, pois foram permitidos certos tipos de moeda considerados pelos críticos como sendo “moedas podres”. Essas moedas eram representadas pelo Cruzado Novo, em poder do Banco Central; Títulos da Dívida Agrária

(TODA's); Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (OFND's); Certificados de Privatização (CP's); débitos vencidos renegociados após a certificação pelo Tesouro Nacional; crédito e títulos da dívida externa, do tipo Depositary Facilities Agreement-DFA's; Brazilian Investment Bound-BID; os New Money Bound-NMD; Debêntures da Siderbrás e Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal. Essa forma pragmática de aceitar essas moedas acabou relativizando o impacto da privatização na redução do passivo do governo federal.

Quando assume Fernando Henrique Cardoso em 1995, este encontra o caminho da privatização já bastante plainado, tendo em vista o trabalho realizado pelos governos anteriores no tocante ao enfraquecimento das correntes que se opunham às vendas das empresas estatais. Ao lado disso, foi importante também o trabalho realizado em nível da preparação e montagem dos instrumentos institucionais que passaram a viabilizar e operacionalizar o processo de venda das empresas. Para coordenar a continuação dos trabalhos foi criado o Conselho Nacional de Desestatização-CND (MP 841, de 19.01.95), composto por Ministros, presidido pelo Ministério do Planejamento e subordinado diretamente ao Presidente da República.

Sem dúvida alguma, o período de governo Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002, foi o período de “consagração” do processo de privatização planejado por seus estrategistas no Brasil. Nesse período, quando se somam as Receitas das Vendas com as Dívidas Transferidas, o governo FHC arrecadou U\$S 93.424 bilhões contra U\$S 11.874 bilhões no período compreendido entre 1990-1994, ou seja, 88,8% contra 11,2% (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2002). Pelo volume dos recursos levantados, fica claro que nessa fase acabaram entrando no processo de privatização os segmentos e empresas mais cobiçados pela iniciativa privada, nacional e estrangeira. Entraram, finalmente, no processo, os setores elétrico, petroquímica, ferroviário, telecomunicações e mineração. Neste, a principal transação foi realizada com a Companhia Vale do Rio Doce-CVRD, que aconteceu em maio de 1997. Para uma leitura dos impactos da privatização nas contas públicas no Brasil recomenda-se ver Lima (1997) e Amaral Filho & Lima (1998).

3. Regulação, conflito entre interesses público e privado e Políticas Públicas: o exemplo do mercado de energia elétrica

A utilidade da teoria da regulação é de estudar o padrão de intervenção do estado na economia quando o mesmo não participa diretamente da alocação dos recursos ou fatores. Não intervindo diretamente, e procurando cobrir falhas de mercado, o Estado tenta induzir a iniciativa privada a tomar decisões, mas conservando o poder de árbitro entre os interesses antagônicos, públicos e privados. De acordo com Stigler (2004) o objetivo da teoria da regulação econômica é justificar quem receberá os benefícios ou quem arcará com os ônus da regulação, qual forma a regulação tomará e quais os efeitos desta sobre a alocação de recursos.

As especificidades conferidas à indústria de energia elétrica acabam criando as condições propícias para que a mesma seja organizada em regime de monopólio natural, e não em regime concorrencial. Segundo a definição dada pela literatura econômica, um monopólio natural existe quando “uma única empresa pode oferecer o bem ou o serviço para o mercado inteiro a um custo menor do que o fariam duas ou mais empresas. Um monopólio natural aparece quando há economias de escala ao longo da faixa relevante de produção”. [Mankiw (1999); ver também Stiglitz (2003)]. No caso da energia elétrica, a condição de monopólio natural é reforçada porque, de um lado, trata-se de um produto fundamental para a sociedade e, de outro, a exploração ou distribuição do produto decorre da concessão do Estado [ver Amaral Filho & *All.* (2004)].

O fato é que, sendo a escala e o investimento variáveis essenciais para essa atividade, empresas potencialmente concorrentes não estariam dispostas ou interessadas a desbancar a empresa já instalada, pois as receitas não compensariam os elevados custos dos investimentos em capital fixo. Sendo assim, os monopólios naturais se reforçam quando o mercado é relativamente pequeno, o suficiente para não justificar novas empresas entrantes. Por isso, economias estaduais de pequeno porte, como a do Ceará, não justificam a presença de mais de uma empresa de distribuição de energia elétrica. Em regime de

monopólio natural, a empresa tem o ônus dos custos fixos elevados, porque é obrigada a construir grandes redes, mas em compensação tem o bônus de obter custos médios decrescentes, ou rendimento crescente de escala, pois em qualquer ponto mais elevado de produção a empresa se beneficiará de um custo total médio inferior.

Pelos argumentos apresentados até aqui, tudo leva a crer que, no caso específico da energia elétrica, mas para todos os sistemas que funcionam em regime de redes, a estrutura monopolista pode representar mais eficiência para o sistema de exploração, e assim garantir o interesse e a sobrevivência da iniciativa privada, comparado à estrutura concorrencial, pois as empresas não conseguiriam recuperar seus investimentos diante de uma demanda fragmentada pela concorrência. Isto sendo verdade, já que tem sido demonstrado pelas experiências internacionais, pode-se dizer que o sistema, em particular a estrutura da oferta, se beneficia com o regime de monopólio. Entretanto, o mesmo não se pode afirmar, pelo menos *a priori*, para o lado da demanda, isto é, dos consumidores, pois a estrutura de monopólio concede à empresa um poder natural que ela pode usar, e muitas vezes usa, contra os interesses dos consumidores por meio do preço e da qualidade do produto (ou do serviço). Encontra-se aqui o ponto central do conflito entre interesses das empresas e dos consumidores, a exemplo do que ocorreu no último reajuste das tarifas de energia elétrica pela Coelce, no Ceará.

É aí então que entra o papel do Estado, ou do Governo, com suas políticas públicas e instituições, para neutralizar ou mitigar esse poder, no mesmo instante em que procura proteger o direito dos consumidores, já que estes se encontram pulverizados, desorganizados, ou anônimos. Este papel é realizado por instrumentos de regulação executados por meio de agências reguladoras formadas por regimentos e direção independentes. Essas agências têm o desafio de procurar manter a eficiência do sistema, monitorando a compatibilização entre custos e receitas totais da empresa, ao mesmo tempo em que procuram promover o bem estar dos consumidores. As agências de defesa do consumidor (Procon) deve fazer o papel complementar.

Em resumo, se deixar que a empresa fixe livremente o seu preço, em regime de monopólio, com certeza esse preço não vai agradar os consumidores, mas se deixar que o Estado, ele próprio, imponha um preço do agrado dos consumidores esse preço vai forçar a empresa a se retirar do mercado, deixando que o sistema entre em colapso, ou que o Estado assuma a atividade. Diante desse quadro, como e em quanto fixar o preço do produto ou do serviço de uma empresa, privatizada, mantida em regime de monopólio natural, passa a ser o grande dilema para o Estado, chamado pela literatura de “dilema do regulador”.

No caso específico do setor elétrico, a posição adotada pela Aneel-Agência Nacional de Energia Elétrica em relação aos critérios reguladores das tarifas cobradas pelas empresas distribuidoras foi a de seguir o princípio dos custos marginais das empresas distribuidoras, no lugar dos custos médios preferidos pelos monopólios naturais. Com isso, a Aneel sinalizou para uma regulação de preços na qual leva em conta os interesses dos consumidores, permitindo assim a introdução do critério de "modicidade" dentro do modelo de regulação do setor energético. Além disso, adotou também o princípio do preço limite (*ou price cap*) para ser adotado no início do contrato, mas sujeito a alterações no andamento do mesmo. Para a Aneel, a tarifa deve ser aquela que seja capaz de cobrir os custos de compra de energia, tributos, impostos, encargos do setor elétrico e despesas operacionais.

Tal como foi estabelecido pela Aneel, o regime tarifário embutido nos contratos de concessão das distribuidoras implica na fixação de um preço limite inicial que vigora entre as revisões tarifárias. Nesse intervalo, a tarifa é reajustada anualmente com base na variação dos custos incorridos nas empresas. Há três formas de alteração da tarifa, quais sejam:

- (1) por meio do reajuste que ocorre anualmente, exceto no ano de revisão tarifária;
- (2) por meio de revisão tarifária ordinária, que ocorre em períodos de quatro em quatro anos;

(3) por meio de uma revisão extraordinária que é aplicada quando existe alteração de tributos, impostos ou mesmo custo de compra de energia que altere o equilíbrio financeiro de uma distribuidora.

E quanto aos custos que são levados em conta, a Aneel considera dois tipos;

(1) custos não gerenciáveis: são os custos da distribuidora com compra de energia, encargos setoriais e uso do sistema de transmissão, sendo assegurado o repasse integral da variação destes, ocorrida nos últimos 12 meses, para as tarifas.

(2) Custos gerenciáveis: são os demais custos da distribuidora, tais como operação do sistema, materiais, tributos federais, remuneração do investimento, imposto de renda, etc.; sendo que o seu valor é atualizado pela variação da inflação (IGPM) deduzido de um fator X correspondente à produtividade. A idéia aqui é fazer com que os ganhos de produtividade sejam compartilhados com os consumidores, o que nem sempre fica claro pois nem sempre há transparência nessa informação.

Para fazer valer as regras de regulação e para que seja produzido um equilíbrio entre os interesses da iniciativa privada e dos consumidores, é necessário que existam marcos regulatórios adequados e instituições públicas de regulação. No Brasil, a agência de regulação do setor elétrico chama-se Aneel-Agência Nacional de Energia Elétrica, como já foi citada. É uma autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia-MME. Tem como atribuições: regular e fiscalizar a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica, atendendo reclamações de agentes e consumidores com equilíbrio entre as partes e em benefício da sociedade; mediar os conflitos de interesses entre os agentes do setor elétrico e entre estes e os consumidores; conceder, permitir e autorizar instalações e serviços de energia; garantir tarifas justas; zelar pela qualidade do serviço; exigir investimentos; estimular a competição entre os operadores e assegurar a universalização dos serviços.

No Ceará, para o setor energético, existe a ARCE-Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará, que também é uma autarquia, criada em dezembro

de 1997. Sua função é promover e zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos, proporcionando aos seus usuários as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade e universalidade. A ARCE atua na regulação e fiscalização dos serviços públicos prestados pela Coelce (Companhia Energética do Ceará), Cagece (Companhia de Água e Esgoto do Ceará) e empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros e futuramente no setor de Gás Canalizado.

4. Novas formas de gestão pública: terceirização, parceria público e privada e terceiro setor

4.1. Terceirização

A terceirização (*outsourcing*) é um modelo de gestão no qual a empresa, ou o governo, repassa para terceiros certas atividades consideradas não essenciais, ou secundárias, em relação às atividades associadas ao foco principal da empresa, ou do governo, estabelecendo dessa maneira uma parceria entre o contratante e o contratado do serviço terceirizado. Apesar de ser, atualmente, muito difundida no setor público foi no setor privado a fonte de origem da terceirização. Oportuno recordar que, desde a II Grande Guerra, nos Estados Unidos, as empresas de armamentos terceirizavam boa parte de suas atividades. Mais recentemente, com a grande transformação tecno-produtiva, e a necessidade das grandes empresas privadas se flexibilizarem e diminuírem custos fixos é que esse processo ganhou impulso, se aliando com um outro processo de ajuste nas empresas chamado *dowsizing*, que significa redução dos níveis hierárquicos dentro da empresa.

Seguindo o exemplo do setor privado, o setor público passou também a adotar a prática da terceirização, mas por razões um pouco diferentes, sem esquecer que a influência das teorias de gestão, que orientaram a terceirização no setor privado, penetraram com força no setor público. Mas, a terceirização no setor público contou com condicionantes particulares, dos quais o “consenso neo-liberal”, que atacou o crescimento do tamanho do Estado, e a crise fiscal do setor público, que trouxe dentro dela um pesado passivo

financeiro associado ao pessoal inativo. Circunstâncias à parte, o fato é que o processo de terceirização no setor público brasileiro está assegurado por uma regulação permitida pela Lei n. 6.019/74 e pelo Decreto-Lei n.73.841/74, o que significa dizer que essa prática é legal.

Pressionado pelos ataques ideológicos e pela necessidade de diminuir custos, o setor público brasileiro passou a realizar a gestão com base na terceirização. No que pese estas questões, a justificativa para a terceirização tem sua própria lógica técnica, e neste aspecto, a forma de terceirização mais avançada e difundida é a chamada Terceirização por Níveis de Serviço-TNS a qual sugere que um serviço deve ser terceirizado pelo setor público quando a capacitação e a relação custo-benefício sejam superiores quando executado por uma empresa externa.

Por essa razão, a terceirização tem acontecido nos segmentos de limpeza, segurança, serviço de tecnologia de informação, serviços de retaguarda, etc., enfim, segmentos não associados diretamente à oferta final de serviço aos cidadãos, o que contribui para a preservação da continuidade e do compromisso com a qualidade do serviço. Entretanto, em função das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, em matéria de limites estabelecidos aos gastos com pessoal, os vários níveis de governo estão desvirtuando a lógica da terceirização, na medida que passaram a contratar serviços de terceiros para desempenharem atividades essenciais do governo.

4.2.Parceria Pública e Privada

Uma outra forma de gestão pública alternativa, também baseada na parceria, é a chamada Parceria Público-Privada-PPP, mas ao contrário da terceirização ela está focada na parceria que corresponde à realização de investimentos em obras de infra-estrutura, seja para viabilizar o fluxo de mercadorias e pessoas seja para realizar uma exploração comercial pelo uso dos equipamentos, precedida de um contrato de concessão. Alguns países da Comunidade Européia já vêm adotando essa forma de gestão há algum tempo, demonstrando sua relativa viabilidade. Sem dúvida que essa forma de gestão está

enquadrada dentro do contexto dominado pelo novo paradigma que recomenda menos intervenção do Estado na economia, mas a bem da verdade é que descobriu-se que o Estado pode economizar ou despender um montante menor da sua poupança caso consiga atrair a iniciativa privada para a realização de empreendimentos públicos, podendo usar o que economizou com despesas sociais.

No caso do Brasil, especialmente, essa forma de parceria tem se mostrado altamente sedutora na medida que o governo federal tem enfrentado uma forte restrição financeira causada pela necessidade de geração de elevados superávits primários para que possam ser destinados ao pagamento dos juros da dívida interna do governo federal, que se encontra em torno de 57% do PIB nacional. Vale lembrar que a meta estabelecida com o Fundo Monetário Internacional-FMI, em anos anteriores, foi de 4,25%, mas o governo brasileiro em 2004 realizou um superávit primário de 4,61% do PIB, o equivalente a R\$ 81,1 bilhões, segundo dados do Banco Central Brasileiro-BACEN. Esse esforço fiscal e financeiro tem impedido o governo federal de realizar os investimentos necessários no campo da infraestrutura básica do país. Adiciona-se a essa restrição o fato de o FMI, durante a vigência dos acordos com o governo brasileiro, impedir a realização de investimentos pelas empresas estatais por considerar essa atitude como despesa.

De acordo com as experiências internacionais, o sucesso do modelo de parceria público-privada está centrado na capacidade do governo, e do modelo por ele elaborado, de atrair a parceria da iniciativa privada. Para isso, variáveis como condições de retorno do investimento e divisão dos riscos dentro do projeto são fundamentais para que os empresários privados se sintam atraídos pelo empreendimento. Mais uma vez aqui aparece a questão do conflito entre interesse privado, que procura maximizar o retorno do seu investimento, e o interesse público, que procura buscar a maximização do bem estar. Neste caso, cabe ao Estado encontrar o melhor caminho de equilíbrio entre os dois campos, o que significa dizer que cabe ao Estado conseguir atrair a iniciativa privada para o empreendimento ao mesmo tempo que preservar o seu patrimônio em benefício do bem estar da população e da eficiência da economia. Este foi, sem dúvida, o ponto que produziu

o maior número de controvérsias no Congresso Nacional na fase das discussões sobre as primeiras versões do Projeto, que procurava criar o modelo federal das PPPs.

Alguns estados da federação já saíram na frente com seus próprios projetos de PPPs, como são os casos do Ceará, São Paulo, Santa Catarina e Goiás, mas foi em dezembro de 2004 que o Governo Federal promulgou a Lei n.11.079, de 30 de dezembro desse ano, que passou a instituir normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. A referida Lei tem sua aplicação sobre os órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dentro dessa Lei a Parceria Pública-Privada-PPP é entendida como um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. De acordo com Lei não serão permitidos contratos cujo valor seja inferior a Cr\$ 20.000.000,00; cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos e que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, fornecimento e instalação de equipamento ou a execução de obra pública.

A Lei n. 11.079 garante que o modelo das PPPs seja orientado por 07 (sete) diretrizes básicas, dando assim governança ao mesmo, são elas: (1) eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; (2) respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; (3) indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; (4) responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; (5) transparência dos procedimentos e das decisões; (6) repartição objetiva de riscos entre as partes e (7) sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. No tocante à garantia do equilíbrio fiscal, tema de grande preocupação das críticas iniciais, a Lei limita o gasto do Estado em contraprestações a 1% da Receita Líquida (total arrecadado menos as transferências obrigatórias), percentual esse que representaria R\$ 3 bilhões no orçamento do governo federal para o ano de 2005.

Uma vez promulgada, cabe agora ao governo federal (i) regulamentar a Lei; (2) selecionar projetos viáveis; (iii) abrir as concorrências para os empreendimentos. Depois de todo esse processo caberá uma pergunta: o modelo federal das PPPs irá, de fato, atrair a iniciativa privada para participar de seus projetos de investimento em infra-estrutura ? Essa é uma pergunta para a qual não há uma resposta à vista, no curto prazo, pois a participação da iniciativa privada dependerá de inúmeros fatores não controlados diretamente pelo governo, dentre eles, a aceitação do marco regulatório (Lei n. 11.079) pelos empresários, as perspectivas para o crescimento das exportações, da economia e da renda nacional e a expectativa relativa de retorno do investimento. Pensando na aceleração do processo, e na adesão da iniciativa privada, o governo federal já sinalizou para a realização de 23 projetos, já incluídos no seu Plano Plurianual-PPA, estimados em R\$ 13,067 bilhões. Ao mesmo tempo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES também já sinalizou com a disposição e a disponibilidade de recursos de alavancagem. Desses projetos, 19 estão voltados para o escoamento da exportação e interligação de centros econômicos, ou seja, construção de estradas e ferrovias e melhoria nos portos.

4.3. Terceiro Setor

Uma outra descoberta interessante verificada nas duas últimas décadas, em relação ao papel do setor público, foi o de perceber que o Estado, somente ele, não reúne as condições e os instrumentos necessários para levar à sociedade e à economia todas as soluções reclamadas por estas. Não se trata simplesmente de um reconhecimento imposto pela crise fiscal do Estado, ou pressões exercidas pelo “consenso neo-liberal”, isto é, o argumento vai além das restrições fiscais e financeiras e das forças das idéias.

O argumento central para esse reconhecimento está no fato de que a sociedade e a economia se tornaram muito complexas e globalizadas. As cidades, particularmente as grandes cidades, são as principais expressões dessa complexidade, cujas soluções para múltiplos problemas, em dimensões incomensuráveis, não competem mais exclusivamente ao Estado, nem à iniciativa privada, esta preocupada com a maximização do retorno de seus

investimentos. Dentro desse contexto cresce o terceiro setor, que vem participando de maneira compartilhada das soluções dos problemas sociais.

Como já deve ter ficado claro, o primeiro setor é o Estado, o segundo é o setor privado e o terceiro são as organizações não governamentais-ONGs, sem fins lucrativos, que têm por objetivo oferecer serviços de natureza pública. Apesar de não ter um fim privado, o terceiro setor nasce da sociedade civil, ou seja, das famílias e das empresas, que têm um caráter privado. As Organizações Não Governamentais-ONGs são regidas pelo direito privado e são parte do espaço público não estatal.

Ao lado das ONGs, estão também nesse espaço as associações, fundações, entidades de assistência social, assistência à saúde e à educação, entidades protetoras do meio ambiente e dos animais, entidades promotoras do progresso da ciência e da tecnologia, etc. Não são concorrentes do Estado, mas complementares e têm a característica de gozarem de representatividade e muita legitimidade junto à sociedade civil, porque nascem dela própria e vivem e se desenvolvem em seu próprio seio. Essa legitimidade tem sido proporcional ao tamanho da descrença depositada pelos cidadãos sobre a classe política profissional. Por essa razão, os vários níveis do setor público têm se apoiado no terceiro setor, através de parcerias e contratos de gestão, com o fim de implementar políticas públicas.

Bibliografia

- Amaral Filho, J. & Lima, E.C.P. (1998), “Impacto da privatização sobre as contas públicas brasileiras”, in *Revista Econômica do Nordeste-REN*, v.29, n. especial, p.935-952, julho, Fortaleza.
- Amaral Filho, J. do; Scipião, T.T.; Lócio, A.B.; Rabelo, D. L.; Pacelli, E. (2004), *Cadeia Produtiva da Energia Elétrica no Ceará*, Texto para Discussão n.15, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará-IPECE, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza.
- Evans, P. (2004), *Autonomia e Parceria, Estados e transformação industrial*, Editora UFRJ, Coleção Economia e Sociedade, Rio de Janeiro.

- Lima, E.C.P. (1997), *Impactos da privatização sobre as contas públicas e a eficiência das empresas privatizadas*, Dissertação de Mestrado, CAEN, Universidade Federal do Ceará-UFC, Fortaleza.
- Mankiw, N. Gregory (1999), *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*, Ed. Campus, Rio de Janeiro, RJ.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2002), *Privatização no Brasil, 1990-1994/1995-2002*, MDIC, Brasília, julho.
- Stigler, G. J. (2004), “A teoria da regulação econômica”, in *Regulação Econômica e Democracia, o debate norte-Americano*, Coordenado por Paulo Mattos, Editora 34, São Paulo.
- Stiglitz, J.E. & Walsh, C. (2003), *Introdução à Microeconomia*, Ed. Campus, Rio de Janeiro, RJ.