

# A conjuntura das escolhas públicas

Coordenação: Jorge Vianna Monteiro\*

“Um comentário estabelecido a partir do modelo analítico da ‘public choice’ — uma vertente da moderna economia política que considera as políticas públicas resultado da interação social, sob instituições de governo representativo.”

## Duas siglas ainda em moda: PPP & MP

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. As PPPs em sua dimensão constitucional; 3. Repercussões das PPPs; 4. A retomada das emissões de medidas provisórias; 5. Conclusão.

### 1. Introdução

Na euforia da divulgação dos indicadores de desempenho da economia nacional no primeiro semestre de 2004, o governo demonstra renovado interesse na pronta aprovação do PL nº 2.546, 10 de novembro de 2003, que define a arquitetura essencial das parcerias público-privadas (PPPs), em que o interesse coletivo será harmonizado com a provisão privada de bens e serviços públicos.<sup>1</sup> As seções 2 e 3 refinam o significado dessa política pública.

Ao mesmo tempo, observa-se que uma dimensão essencial em qualquer conjuntura é a mistura de realinhamentos de posição e de decisões empreendidos pelos variados participantes do jogo de política econômica, muito especialmente pelo governo. No Brasil,

essa é uma questão que invariavelmente se traduz pelo poder discricionário da emissão de medidas provisórias (MPs) ou pela simples ameaça de que essa emissão possa vir a ocorrer.<sup>2</sup>

No entanto, essa forma legal não é isenta de custos políticos e, mais uma vez, em outubro de 2004, o tema das MPs passa a ocupar o

---

<sup>1</sup> O atual impasse nas negociações em torno dessa proposta no Senado Federal revela a intenção de se promover as PPPs, por meio da emissão de medida provisória (*Jornal do Brasil*, 2 set. 2004, p. A2) — o que, de resto, não chegaria a inovar em termos de política de “privatização”. Afinal, as privatizações realizadas na década de 1990 não deixam de ter sua origem em uma MP: a MP nº 155, de 15 de março de 1990.

<sup>2</sup> Os realinhamentos servem como uma antecipação do que, mais adiante, poderá vir a ser formalizado por meio de algum ato legal. E mais: essa é uma sinalização que subsidiariamente tem o propósito de predispor a opinião pública a aceitar uma ação política mais polêmica. Um exemplo nesse sentido é o comentário informal do ministro da Casa Civil (20 de setembro de 2004) de que, mesmo em um ano eleitoral, o governo está tendo a “coragem” de operar uma elevada carga tributária combinada com uma política de juros tão restritiva. Subsidiariamente — e tendo como porta-voz

---

\* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. Endereço: PUC-Rio — Departamento de Economia — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Gávea — CEP 22453-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

centro dos debates no Congresso Nacional. A seção 4 e parte da seção 5 tratam das MPs, nessa volta à notoriedade. À guisa de conclusão, a seção 5 explora ainda uma possível decorrência da associação de parcerias com a emissão de MPs: a consolidação de um Estado operando a uma maior distância da provisão de bens e serviços públicos, com o uso de uma reforçada capacidade discricionária de regular a economia.

## 2. As PPPs em sua dimensão constitucional

Difícilmente o leitor identificará, na atualidade da economia política brasileira, tema de política pública de tanta relevância e destaque quanto o das PPPs (Monteiro, 2004a); e isso se dá por variadas razões.

- ⌊ Por 2004 ser um ano eleitoral, o assunto presta-se a alimentar a competição entre governo federal e os governadores de estado, especialmente os de Minas Gerais e São Paulo.

Primeiramente, porque nesses dois casos trata-se de aspirantes à sucessão presidencial em 2006: que forma mais edificante eles encontrariam para se sobrepor ao presidente da República e ao PT, em agilidade política e

---

o ministro da Fazenda —, anuncia-se que a meta de superávit primário está sendo graduada um pouco mais acima (subindo para 4,5% do PIB), “para que não se tenha de aceitar juros tão elevados”. Por certo que a leitura mais competente a ser feita dessa classe de “perfil de coragem” é que, *após as eleições*, a política de estabilização econômica poderá se tornar ainda mais tensa: maior carga tributária, juros ainda elevados e um entendimento mais concreto do impacto dessa maior contenção dos gastos públicos.

proficiência administrativa, do que fazer operar projetos de PPPs, em suas respectivas jurisdições? Ademais, essas virtudes sempre serão exploradas para ganhos mais imediatos: acumular capital político para candidaturas municipais do PSDB, por exemplo. Assim sendo, não somente foram aprovadas leis estaduais,<sup>3</sup> mas parcerias já estão sendo licitadas, ainda que em projetos de pequena escala.<sup>4</sup>

Em agosto de 2004, como forma de reduzir relutâncias ao texto original desse projeto, o governo lançou o balão-de-ensaio de limitar as receitas que União, estados e municípios poderão comprometer nas PPPs. Nesse sentido, argumenta-se que as parcerias atenderiam a um teto de 1% da receita líquida na jurisdição — o que, correntemente, significa um máximo de R\$3 bilhões de contrapartida da União no total de parcerias que viesse a fechar.<sup>5</sup>

- ⌊ Da parte do governo federal, o interesse é análogo. A sincronização das PPPs com a sustentação do crescimento do PIB em patamares de 5% ou mais, como média

---

<sup>3</sup> Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003, em Minas Gerais, e Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004, em São Paulo. Ao final da primeira quinzena de outubro de 2004, dois outros estados já dispunham de leis de parcerias: Goiás e Santa Catarina.

<sup>4</sup> Todavia, esse aqodamento não reforça a credibilidade da iniciativa. Sob um arranjo federativo tão frágil como o que vigora na economia brasileira, os agentes envolvidos nesse jogo de estratégia antecipam que nenhum governo estadual irá muito adiante nesse empreendimento, preferindo aguardar que se defina a forma legal das PPPs de iniciativa da União. Muito especialmente, os termos da vinculação do comprometimento das parcerias com o estatuto das responsabilidades fiscais — um dos pontos críticos nas negociações em torno da aprovação do PL nº 2.546.

<sup>5</sup> *O Globo*, 24 ago. 2004, p. 22, e 2 set. 2004, p. 26.

anual em 2004-06, seria a configuração real do “espetáculo do crescimento”, na linguagem figurada do presidente da República.

Para tanto, a questão das PPPs ganha em evidência política quando é associada a complexas negociações quanto a uma provável emenda constitucional que possibilite a reeleição dos atuais presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Lateralmente, a barganha serve para recompor em bases mais estáveis o “bloco governista” no Senado. Por outro lado, o ministro do Planejamento e a Casa Civil são os articuladores mais visíveis no esforço de aprovação do PL nº 2.546. Curiosamente, o mais reticente em relação às PPPs é o planejador-chefe da estratégia macroeconômica: o ministro da Fazenda.<sup>6</sup>

Na outra ponta dessa política pública operam poderosos (e legítimos) *lobbies* — por via do uso da mídia e da atuação direta junto aos políticos — como os da Fiesp e da Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (Abdib).

Será difícil identificar outra fonte de ganhos tão expressiva, agenciada por intermédio do processo político. O significado da reto-

---

<sup>6</sup> Observe o leitor que, sob o acordo com o FMI, a eventualidade de o governo brasileiro não conseguir convencer o órgão das virtudes de se excluir os investimentos das PPPs do cômputo do superávit primário das contas públicas poderá resultar no antagonismo do ministro da Fazenda às parcerias. Tanto quanto ele se mostra esquivo quanto a aceitar outra possível ambientação das parcerias que começa a ser sugerida: a de um “pacto social”.

mada de investimentos, sob o regime de parcerias, para os interesses industriais é substancial.<sup>7</sup> Atualmente, essa é a mais fantástica e didática engrenagem de *rent-seeking* (Monteiro, 2004b, cap. 1) em operação na economia brasileira. Possivelmente, só encontra termo de comparação com a ocorrência dos leilões de vendas de concessões de serviços públicos, na década de 1990.<sup>8</sup>

A trajetória de uma política da envergadura das PPPs deve acionar sinais de alarme e cautela, muito mais do que de euforia.

Paradoxalmente, os políticos talvez ainda não tenham percebido a enorme complexidade da inovação institucional que tentam adaptar ao caso brasileiro. Mesmo porque a cópia de um arranjo avulso pode promover mais ônus do que benefícios à coletividade. Vale, portanto, refletir sobre as PPPs em sua ambientação tão tipicamente tropical, em que as regras do jogo são tão instáveis, mesmo em sua dimensão constitucional (Guttman, 2000:862-863).

---

<sup>7</sup> A mesma Abdib estima que cerca de 70% do programa anual médio de investimentos previstos no Plano Plurianual (2004-07) poderão ser recursos privados canalizados sob o novo arranjo institucional do PL nº 2.546, ou seja, algo em torno de R\$8 bilhões anuais.

<sup>8</sup> A economia norte-americana é uma fonte de aprendizado quanto a essa mobilização de interesses preferenciais: o National Council for Public-Private Partnerships (NCPPP) mostra uma formidável capacidade de sustentação das PPPs de lá. Entre outros esforços, o NCPPP volta-se para “educar os membros e equipes técnicas do Congresso [norte-americano] quanto ao valor das PPP” (NCPPP, 2003:2). A área dominante de PPP na economia norte-americana, tanto em termos de número de projetos quanto de valor total de investimentos, é a infra-estrutura de água e saneamento. Como é habitual no Brasil, o caso norte-americano fornece a matriz das PPPs, por via do *template* do “*reinventing government*” (1992) e suas variadas alternativas de provisão de serviços públicos, articulando-se inicialmente no *Avança Brasil*, marca de fantasia do Plano Plurianual de 2000-03.

- t Na ausência de uma atenção mais abrangente do Congresso Nacional e do Executivo, as regras que venham a enquadrar a parte privada acabarão sendo estabelecidas *ad hoc*, com o operador privado direcionando a definição e a operacionalização dessas regras.
- t O eventual comportamento discricionário observado na operação de uma parceria, seja da parte privada, seja da pública, seria difícil de ser detectado e neutralizado, em razão da fragilidade das regras desse arranjo.
- t O fato de o recurso à parceria ocorrer, sob o argumento de que assim se está evitando deficiências da solução pública, isto é, através da burocracia governamental, não impede que os operadores privados sejam um novo grupo de interesses que tem suas próprias preferências quanto aos processos da parceria e formas de resolução de disputas.
- t As alegadas vantagens qualitativas da solução privada, comparativamente às da solução pública, arroladas na justificativa do contrato da parceria, podem ser neutralizadas caso se adotem regras que atribuam à parte privada a responsabilidade pelo propósito público. Isso pode acabar anulando essa qualificação, que torna o agente privado a melhor opção.
- t A princípio, as regras da parceria não precisam proibir que o agente privado desempenhe funções governamentais. Todavia, elas devem impor — aos que assim venham a atuar — restrições análogas às que seriam impostas a burocratas governamentais, operando em contexto similar.

### 3. Repercussões das PPPs

Passada a fase mais intensa das eleições municipais, o governo tenta reativar o processo decisório do Congresso Nacional. Por certo que ele tem pressa na aprovação do PL nº 2.546: esse pode tornar-se um poderoso indutor do crescimento econômico no período crítico de 2005/06, ou seja, quando o desempenho da economia brasileira se tornará ingrediente essencial na formação de capital eleitoral, seja do ponto de vista da estratégia do PT, seja do PSDB-PFL.

Contudo, enganam-se os que imaginam ser a política das parcerias um mecanismo elementar e automático de geração de bons resultados econômicos. As PPPs são uma política de grande complexidade e, como tal, trazem acoplado um rol de conseqüências não-intencionadas que, embora não sejam propriamente novidades, podem expor a baixa capacidade do governo em coordenar um amplo programa de investimentos públicos, realizado com as peculiaridades do contrato de parceria com empresas e consórcios privados.

Um bom começo para o estabelecimento de uma estratégia de governo para lidar com as PPPs, como iniciativa de longo prazo, é reconhecer as questões a seguir.

- t Uma PPP é um processo muito mais do que um contrato ou uma estrutura decisória.

É importante para o sucesso das parcerias desenvolver credibilidade, que é sobretudo algo que se constrói ao longo do tempo, em torno da implementação de políticas públicas. Portanto, o sucesso das PPPs não deve ser medido pela aprovação dos primei-

ros contratos, o potencial interesse manifestado por agentes privados ou mesmo a partir de uns poucos contratos efetivados, de vez que isso não sinalizaria o comprometimento firme dos formuladores de política atuais e especialmente dos futuros governantes. Igualmente, do ponto de vista do parceiro privado, é preciso contrabalançar confiabilidade e presteza em estabelecer a parceria.

- † A passagem de uma ação hierárquica em que o governo é o controlador para o arranjo de parceria demanda o desenvolvimento de uma cultura gerencial adequada, bem como estrutura e processos de decisão muito peculiares.

Por envolverem ação simultânea de várias instâncias decisórias governamentais, as PPPs podem resultar:

- a) em *folga estratégica*, quando nenhuma unidade de decisão governamental tem efetivamente o poder de programar produtos e resultados da parceria;
- b) em conflito entre a política das PPPs e o esforço de estabilização de preços, como trivialmente se tem observado no recorrente confronto entre posições *desenvolvimentistas* e *monetaristas* dentro da própria organização governamental;
- c) na dominância do objetivo de “criar e manter as redes [de atividades que dão forma à parceria]” (McLaughlin e Osborne, 2000:335) e, assim, tornando-se um fim em si mesmo, consumindo tempo e recursos de maior valor alternativo e minando a eficiência do investimento.

- † Os legisladores devem estar cientes de que nessas parcerias eles não são apenas a fonte de iniciativas de políticas, mas também facilitadores e sustentadores das parcerias.

Sob estas duas últimas circunstâncias, há a possibilidade da formação de um cartel de parceiros privados que poderá vir a *direcionar* a operação dos contratos e a admissão de novas parcerias. E mais ainda: pode mesmo se desenvolver uma “política de provedores” (Milward, 1994:76).<sup>9</sup>

- † Políticos e burocratas delegam parte de seus poderes, funções e recursos aos agentes privados na parceria.

Delegação essa que deve ir além do discurso político e tornar-se parte da operação de parceria, alcançando tarefas de planejamento e formulação de políticas. Terá o governo convicções suficientemente firmes quando esse tema vier a se tornar elemento da retórica da oposição?

- † Com as PPPs e a retomada dos investimentos, muito provavelmente os custos

<sup>9</sup> Tais ocorrências são tão mais significativas quando se leva em conta que a motivação de trazer o interesse privado para a realização do investimento público não é apenas o aporte de recursos, mas, igualmente, a inovação gerencial e tecnológica, a competição de mercado e a transferência de risco para o mercado. A virtude do contrato de PPP é que ele assegure o menor risco para o setor público, em termos de responsabilidade por perdas e danos. Nesse sentido, é muito relevante *filtrar* as efetivas razões, implícitas na corrente mobilização dos interesses de grupos privados, em torno do PL nº 2.546 (*Estratégia Macroeconômica*, v. 12, n. 299, 13 set. 2004; v. 12, n. 298, 30 ago. 2004).

unitários desses projetos subirão, resultando em um “hiato de financiamento” (Reeves, 2003:165) — o que, por seu turno, poderá levar a uma redução das realizações físicas e a pressões pela redefinição do cronograma da parceria ou, de todo, das regras contratuais.<sup>10</sup>

As PPPs condicionam a transparência de responsabilidades pelas ações empreendidas na parceria, o foco da política pública e a eficiência e a efetividade do investimento público.

Esse é um potencial “dilema de forma e função” (McQuaid, 2000:9-35, cap. 1), em que diversas funções governamentais são fragmentadas por meio da provisão de serviços que tem um reduzido espectro de objetivos — o que aumenta o foco, a responsabilização e a efetividade. Todavia, como resultante da natureza multivariada de temas e problemas de políticas públicas, essa provisão acaba ocorrendo sob várias formas de parcerias — o que tem impactos perversos sobre essas três propriedades.

#### 4. A retomada das emissões de medidas provisórias

Após sua época áurea operando como âncora institucional da estabilização de preços e, mais adiante (setembro de 2001), sendo emitidas sob um novo regime de regras constitucionais, as MPs voltam a integrar o conjunto

<sup>10</sup> Essa é uma possibilidade muito significativa, em face da lição da experiência com a regulação dos mercados recentemente privatizados de serviços de telefonia e de energia elétrica (Monteiro, 2004b).

de estratégias de convencimento utilizadas pelo governo, de modo a condicionar o processo decisório da legislatura.

Correntemente, ilustram essa retomada de uso do mecanismo de MP, entre outros, os casos relacionados a seguir.

As *ameaças* de se lançar mão da emissão de MP, para contornar a delonga na aprovação dos projetos de lei da biossegurança (PL nº 2.401, de 30 de outubro de 2003)<sup>11</sup> e das parcerias público-privadas (PL nº 2.546, de 10 de novembro de 2003).

Essa é uma propriedade das MPs que pode ser comparável ao uso do veto presidencial: se bem utilizado, o mecanismo não precisa ser acionado. Tal qual o blefe em um jogo de cartas, a simples predisposição quanto à emissão de uma MP, retirando a iniciativa legislativa do conjunto de decisões do Congresso Nacional, induz a que deputados e senadores se mostrem mais cooperativos, em face das preferências do Executivo.<sup>12</sup>

A MP nº 213 (10 de setembro de 2004) que discricionariamente altera a regulação a que estão submetidas entidades privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

<sup>11</sup> Mais adiante, ao final desta seção, é analisado o caso da MP nº 223, que concretizou parcialmente essa ameaça quanto ao PL nº 2.401.

<sup>12</sup> No caso das parcerias, muito provavelmente a ameaça de recorrer à emissão de MP poderá viabilizar um acordo, já no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, por exemplo, onde ocorre o impasse do PL nº 2.546. Se assim se der, a ameaça terá cumprido sua finalidade.

Por meio dessa decisão, o Ministério da Educação prossegue unilateralmente em seu intento de facilitar às minorias o acesso à universidade. Originalmente, encaminhado como PL nº 3.582, de 28 de abril de 2004, na condição de tramitar sob a cláusula de urgência constitucional, depois abandonada, essa MP — que atropela o processo legislativo — estabelece um programa da *universidade para todos* (Prouni).<sup>13</sup>

- † As MPs nºs 202 (23 de julho de 2004), 206 (6 de agosto de 2004) e 209 (26 de agosto de 2004), que recondicionam aspectos da política tributária, não obstante a tão recente aprovação da “reforma tributária”.

Aqui, as MPs mostram sua serventia, como procedimento que pode recondicionar decisões constitucionais. A década de 1990 é

<sup>13</sup> Explicitamente, as mantenedoras de organizações de ensino superior — que atualmente tenham *status* de entidade filantrópica — são postas diante de uma oferta *tudo-ou-nada*: caso não aceitem a nova regulação, poderão optar pelo regime de fins econômicos... Não obstante o esforço para justificar o formato da decisão como MP, a EM nº 61/04/MEC/MF, que acompanha a MP nº 213, é pouco convincente. Afinal, essa MP é simultaneamente muito expressiva, como opção de política social e de política educacional, e sua abrangência é, portanto, muito ampla, para que seja posta em prática apenas para satisfazer as preferências e a visão de mundo da burocracia que, correntemente, detém o mando no MEC. É curioso que, no caso de uma outra política de grande envergadura, como a das parcerias com o setor privado, o governo tenha evitado até aqui recorrer à emissão de MP; ao invés, tem instado os grupos de interesses preferenciais em torno dessa política a fazer *lobbying* junto aos senadores, para a pronta aprovação do correspondente PL nº 2.546.

cheia de exemplos de igual teor (Monteiro, 1997, 2000).

- † Ainda que circunscrita ao tema da regulação da agricultura da soja geneticamente modificada, a MP nº 223, de 14 de outubro de 2004, é um exemplo didático do potencial estratégico dessa forma legal de implementar políticas públicas.

Com efeito, a MP nº 223 atende simultaneamente a vários propósitos.

- † Oferece aos burocratas do Executivo a possibilidade de revisar o teor de proposta de política pública já submetida ao Congresso.

Originalmente, o tema do cultivo de soja transgênica apresentava-se imerso em uma política de biossegurança (PL nº 2.401, de 30 de outubro de 2003). Como tal, a regulação do plantio e comercialização desse tipo de soja defrontou-se com impasses políticos mais amplos. Ao mesmo tempo, grupos de interesses (Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária — CNA —, entre outros) perceberam que esse enquadramento conceitual da regulação da soja poderia ser usado a seu favor, na medida em que anteviam a aproximação de um fato consumado: a efetivação do plantio da safra, antes de uma decisão hábil quanto ao PL nº 2.401.

- † Um possível corolário desse fato é que o direcionamento desse *lobbying* deve ter se orientado muito mais para obter a intermediação do ministro da Agricultura, do que reduzir a oposição da ministra do Meio Ambiente.

Como resultado final, o governo pôde ceder aos interesses dos agricultores da soja, sem incorrer em custos políticos ainda maiores. Inclui-se nessa perspectiva a questão, agora menos enfatizada, de exigências mais estritas ao acesso de financiamento oficial para a safra transgênica.<sup>14</sup>

- † A MP nº 223 contorna parte do impasse que se estabeleceu no Congresso em torno do conteúdo do PL nº 2.401.

Por mais que os legisladores pudessem aceitar que o enquadramento ideal do tema do cultivo da soja transgênica fosse mesmo o de uma lei de biossegurança, o Executivo pode agora dispensar a concordância do Congresso quanto à solução do problema da safra de 2005. Quando o Congresso vier a apreciar a MP nº 223, o assunto já terá perdido atualidade. Ademais, é bem provável que os termos da negociação política estejam, então, redimensionados por outras prioridades legislativas e eleitorais.<sup>15</sup>

- † Essa MP foi emitida primariamente porque não haveria tempo para se colocar em vigor a nova regulação da safra de soja, por outra forma legal, uma vez que a pauta da Câmara está bloqueada por MP e por pro-

<sup>14</sup> *Folha de S. Paulo*, 16 out. 2004, p. B2.

<sup>15</sup> Outra dimensão desse fato consumado é que a apreciação do Congresso — tanto da regulação da biossegurança, quanto do tema mais específico da soja transgênica — ocorrerá diante de uma realidade criada pelo uso recorrente de poder discricionário: tanto na safra de 2004 quanto na de 2005, o assunto foi resolvido com o recurso à emissão de MP.

jetos de lei que tramitam sob urgência constitucional.

Essa é, sem dúvida, uma *estranha* causalidade: a MP nº 223 se justifica porque outras MPs bloqueiam os trabalhos legislativos, ou seja, os problemas causados pela emissão de muitas MPs levam a que se emita mais essa MP.

## 5. Conclusão

E como vai indo a produção de MPs?

A tabela sintetiza esse fenômeno em 2003/04.<sup>16</sup>

Situação	2003	2004*
Convertidas em lei	55 (30)	54 (27)
Tramitando	27	34
Revogadas	1	—
Rejeitadas	—	2 (2)
Total**	58	63

\* Até 15 de outubro de 2004. \*\* Devem ser adicionadas a esse total 59 outras MPs, com seu *status* estabelecido pelo regime de emissão anterior à EC nº 32, de 11 de setembro de 2001. Os números entre parênteses representam a quantidade de MP com data de emissão do ano representado na coluna.

<sup>16</sup> Esta evidência quantitativa não capta inteiramente toda a complexidade do poder discricionário da emissão de MPs; sobretudo, há que se ter cautela ao interpretar a evidência relativa ao atual governo, uma vez que em 2003/04 a emissão de MPs ocorre sob um regime *diferente* do que vigorou por cerca de 3/4 do período da administração anterior.

A emissão de MP no presidencialismo brasileiro sempre foi uma ocorrência muito peculiar (Monteiro, 2004b). As MPs são operadas sob a delegação do Congresso. Para deputados e senadores, essa delegação é relevante por causa da vantagem comparativa que burocratas detêm, em razão de sua elevada especialização na formulação de políticas. Contudo, para os legisladores, essa especialização tem um lado negativo: ela é exercida por quem tem preferências nem sempre compatíveis com as dos políticos, resultando, pois, na implementação de políticas de conteúdos e níveis menos desejáveis, do ponto de vista dos legisladores (Gailmard, 2004:228).<sup>17</sup>

No início da semana de 18 de outubro de 2004, o acúmulo de MPs na agenda de decisão da Câmara dos Deputados cria condições para que o prosseguimento das deliberações da Câmara se torne dependente da apreciação de um lote de 19 MPs;<sup>18</sup> ademais, mesmo que *limpa* a pauta da Câmara, o bloqueio se transferirá ao Senado Federal.

Assim, lança-se o balão-de-ensaio da necessidade de restringir adicionalmente o *fast tracking* das MPs;<sup>19</sup> desta vez, o alvo das no-

vas regras do jogo seria reduzir as possibilidades de ocorrência de bloqueio da agenda de decisão nas casas legislativas.

Em linhas gerais, a liderança do PFL sugere as medidas relacionadas a seguir.

† Que seja criada uma comissão legislativa mista, em bases permanentes, com o poder de veto *ex ante* relativamente a toda MP que chegue ao Congresso, detendo-se no exame dos atributos de urgência e relevância da MP.

A rejeição da MP, já nesse estágio, economizaria tempo disponível para as decisões do plenário do Congresso.

† Uma vez a comissão tendo aceitado a MP, segue-se a sua votação no plenário do Congresso.

Em decorrência, a virtude da proposta é dupla: libera espaço na agenda da Câmara e do Senado<sup>20</sup> e, ao permitir rápida tramitação legislativa da MP, torna mais efetiva (e não, meramente protocolar) a participação desses legisladores na formulação das políticas associadas à MP.

A princípio, essa atuação do Congresso terá mais conteúdo, comparativamente ao procedimento em vigor, quando, por exemplo, vota-se — *rápida e irrefletidamente* — uma MP, apenas porque ela está “trancando a pauta”, muito mais do que por seus méritos de política pública.

<sup>17</sup> A delegação, no entanto, é inevitável, uma vez que é substancialmente alto o custo com que os legisladores se confrontam para estabelecer leis muito específicas que enquadrem adequadamente o comportamento dos burocratas, ou que delimitem o espectro de escolhas públicas que seriam tidas como politicamente aceitáveis. Todavia, não parece ser mais aceitável que as MPs sejam usadas na estratégia de procrastinação que leva ao descrédito todos os poderes e a própria Constituição; tampouco é atenuante o fato de que Executivo, Legislativo e Judiciário simplesmente contemporizam, diante da fragilidade das justificativas em que se apóia a emissão de MP. Será essa acomodação uma atitude deliberada ou o reflexo de um inerente e perigoso conflito de interesses?

<sup>18</sup> *Jornal do Brasil*, 18 out. 2004, p. A3.

<sup>19</sup> *Jornal do Brasil*, 18 out. 2004, p. A4.

<sup>20</sup> E, por consequência, tornando mais ágil o processo decisório do Congresso.

Observe o leitor que essa é uma lógica que esteve ausente, quando da discussão e aprovação da EC nº 32, que foi o primeiro passo dado para contornar deficiências observadas no intenso e variado uso de MP, em sua trajetória de meados de 1988 a meados de 2001 (Monteiro, 1997, 2000). Nessa ocasião, a dimensão dominante foi impor limites às escolhas do Executivo, muito mais do que restaurar o sistema constitucional da separação de poderes (Monteiro, 2004b:139-141).

Por outro lado, relativamente à política subjacente ao PL nº 2.546, vale notar que ela se desdobra em questões que vão muito mais além da simples sustentação de um amplo programa de investimentos em infra-estrutura, sob a premência da insuficiência de recursos públicos. Com a transferência de encargos do conjunto de decisões governamentais para o setor privado, amplia-se o que tem sido referido pela metáfora de um *Estado oco* (Milward, 1994; Milward e Provan, 2000): em que o governo se descola da provisão de seus bens e serviços.

Nessa ordem de considerações, a política de PPPs apresenta três classes de relevantes desafios às instituições representativas.

- † Em que extensão as liberdades econômicas do cidadão-contribuinte ficam condicionadas por esse alongamento promovido pelas PPPs. Caberá aos contratantes privados decidir as condições em que se dará o acesso aos serviços públicos providos pela parceria?
- † Que impacto a ação de *lobbying* das empresas e consórcios privados que operam as parcerias terá sobre legisladores e burocratas que se encarregam da supervisão de seu desempenho? Que regras

estarão disponíveis para reduzir ou neutralizar a forte e perigosa ação política dos provedores privados que pode resultar do ambiente institucional criado pelos contratos de parceria?

- † Paradoxalmente, o que se espera do *Estado oco* é que ele venha a operar capacidades ainda mais sofisticadas, de modo a que a rede de parcerias não se consolide como um “monopólio não-governamental”.

Essas são questões de soberania e legitimidade que podem se avolumar, especialmente no ambiente de grande instabilidade das instituições políticas em que opera a economia brasileira.

Ao mesmo tempo, toda a experiência no uso do mecanismo das MPs, ao longo da década de 1990, sugere que o *Estado oco* brasileiro poderá se constituir em torno de um forte núcleo regulatório instrumentado pelo discricionarismo da alta gerência do Executivo.

#### Referências bibliográficas

- GAILMARD, S. Review de J. Huber & C. Shipan, *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. *Public Choice*, v. 120, n. 1-2, p. 228-233, 2004.
- GUTTMAN, D. Public purpose and private service: the twentieth century culture of contracting out and the evolving law of diffused sovereignty. *Administrative Law Review*, v. 52, n. 3, p. 859-926, 2000.
- MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S. A one-way street or two-way traffic? Can public-private partnerships impact on the policy-making process? In: OSBORNE, S. (Ed.). *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*.

London: Routledge, 2000. Conclusions, p. 324-338.

MCQUAID, R. The theory of partnership: why have partnerships? In: OSBORNE, S. (Ed.). *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*. London: Routledge, 2000.

MILWARD, H. Nonprofit contracting and the hollow state. *Public Administration Review*, v. 54, n. 1, p. 73-77, Jan./Feb. 1994.

———; PROVAN, K. Governing the hollow state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 2, p. 359-379, Apr. 2000.

MONTEIRO, J. V. *Economia & política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

———. *As regras do jogo: o Plano Real, 1997-2000*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

———. Parcerias público-privadas. *Revista de Administração Pública*, v. 38, n. 4, p. 659-669, jul./ago. 2004a.

———. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004b.

NCPPP. *2003 Annual Report: NCPPP's progress and milestones*. Washington: NCPPP, 2003.

OSBORNE, S. *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*. London: Routledge, 2000.

REEVES, E. Public-private partnerships in Ireland: policy and practice. *Public Money & Management*, v. 23, n. 3, p. 163-170, July 2003.

|