

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.”

Parcerias público-privadas

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Dois temas cíclicos; 3. Peculiaridades do arranjo de parcerias; 4. Limites difusos; 5. Uma iniciativa subavaliada em seus impactos?; 6. Conclusão.

1. Introdução

A retomada do crescimento do PIB ocupa um espaço significativo no debate nacional. Diversos fatores têm sido arrolados nos prós e contras ao desempenho econômico sustentado ou de longo prazo da economia brasileira. Todavia, no entendimento dessa possibilidade parece ser importante deslocar a atenção das relações funcionais do PIB diretamente com outras variáveis macroeconômicas (taxa de inflação, volume de investimentos, por exemplo) para as vinculações do PIB com alguns *processos* que se imagina possam estar subjacentes a essa recuperação, como: o *status* de independência da autoridade monetária e, por consequência, da efetividade com que se implementa a política monetária; a redefinição do topo da organização governamental de modo a melhor integrar as políticas públicas; a pro-

gramação de investimentos de longo prazo que seria viabilizada por parcerias público-privadas (PPP).

2. Dois temas cíclicos

O tema tão candente da política de juros está implícito em outra questão mais ampla: a independência da autoridade monetária e, assim, da subordinação inflexível da política de crescimento aos imperativos conjunturais da estabilização de preços.

A indução política a que se promovam ciclos econômicos (Monteiro, 2004: cap. 1) é um bom ponto de partida para se considerar o primeiro processo mencionado na introdução.

Um estudo de 20 economias europeias oferece duas conclusões relevantes nessa direção (Maloney, Pickering e Hadri, 2003): quanto mais perseverante no combate à inflação for o governo, menor o produto real; porém, quanto mais se espere que assim seja em relação ao *próximo* governo, maior é o produto real *antes e após* a eleição.

* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

À margem dessa constatação pode-se entender um pouco mais a relação juros altos e baixo crescimento do PIB na trajetória recente da macroeconomia nacional. Em 2002, a generalizada expectativa de que a coalizão de esquerda (mais especificamente, o PT) seria complacente com a inflação levou a economia a retrair-se em cerca de 30%, comparativamente a seu crescimento médio em 2000/2001, e a estagnar em 2003 (-0,2%). Ao mesmo tempo, a verificação de que a esquerda adota uma política monetária vigorosa (como refletida na meta e no resultado do superávit primário das contas públicas) tem servido para frear até aqui o crescimento da economia.

Quanto mais a autoridade monetária fixar os objetivos macroeconômicos — uma medida da autonomia com que se conduz a política monetária — mais substantivas serão as duas constatações citadas (Maloney, Pickering e Hadri, 2003).

Ao lado da autonomia do Banco Central, outra recorrência observada na trajetória da economia brasileira é a da acomodação das prioridades das “políticas sociais” em um ambiente tão dominado pela política de estabilização de preços.

Nesse sentido, o arranjo organizacional que acompanha a formulação de políticas públicas acaba (Decreto nº 5.142 de 15 de julho de 2004) de receber uma adição: a Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico, presidida pelo ministro-chefe da Casa Civil. Em verdade, serão duas adições, na medida em que a já existente (Decreto nº 4.182 de 4 de abril de 2002) Câmara de Política Econômica teve sua composição alterada e sua presidência atribuída ao ministro da Fazenda (Decreto nº 5.143 de 15 de julho de 2004).¹ Visto por outro ângulo, a Câmara de Desenvolvimento sinali-

zaria com a predisposição do governo em lidar com a retomada do crescimento e, de certo modo, torna essa retomada uma iniciativa de maior credibilidade. Todavia, a mera vigência das duas câmaras não esclarece como se dará a gerência da substancial interdependência das agendas dessas duas instâncias de decisão.

Na experiência do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), no governo Geisel, imaginou-se que isso ocorreria em decorrência de o presidente da República dirigir formalmente os dois conselhos e a secretaria executiva ser simultaneamente exercida pelo ministro do Planejamento. Todavia, logo se passou a observar que (Monteiro, 1983b): as prioridades estabelecidas na política de estabilização de preços — domínio da agenda do CDE — acabavam por se sobrepor às decisões tomadas no CDS.

Desse modo, estabeleceu-se informalmente a precedência do processo decisório do CDE relativamente ao do CDS.

Mais adiante, o próprio CDE perderia poder de decisão para um colegiado que, então, representava melhor as efetivas prioridades da política econômica: o Conselho Monetário Nacional (CMN).

A questão do ocaso do CDS diante do CDE e, depois, do CDE diante do CMN, destaca a ambigüidade quanto à abrangência e localização da atividade de planejamento na organização governamental, e a interligação das decisões de curto prazo com aquelas que

¹ Essa inovação parte da percepção ingênua de que o simples arranjo decisório induzirá a que as políticas públicas passem a operar de igual modo segmentado. Esse mesmo vício marcou a criação, em maio de 1974, do CDE e do CDS no governo Geisel (Monteiro, 1983a; 1983b).

têm seus impactos distribuídos por um longo prazo.²

No caso atual, esse é um arranjo colegiado ainda mais confuso por coexistir dentro do Conselho de Governo, e à margem do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003).

3. Peculiaridades do arranjo de parcerias

A PPP é um arranjo institucional em que há o compartilhamento de riscos por parte do setor público (federal, estadual ou municipal), porém o financiamento é provido pelo setor privado. Ou é um comprometimento de longo prazo para o suprimento de um serviço, sendo que é um consórcio privado que planeja, constrói, detém a propriedade e opera os ativos físicos necessários a essa provisão (Grout, 2003:62). As PPPs têm sido adotadas na seqüência de políticas meramente de privatização.³

² Na década de 1960, tais dilemas constituíam uma *crise* intelectual e empírica da atividade de planejamento de governo, especialmente nos países em desenvolvimento (Faber e Seers, 1972). É curioso como esses mesmos dilemas insistem em voltar à cena das escolhas públicas no Brasil.

³ Vale lembrar que a PPP não é um arranjo recente ou mesmo uma invenção brasileira: somente nos EUA já funcionam nesse formato mais de 150 presídios, assim como cerca de 130 escolas públicas são operadas sob gerenciamento privado. No Reino Unido hospitais e escolas são operados por um provedor privado, em termos de contratos que se estendem por 30 anos, com pagamentos anuais feitos pelo cliente (o governo). No Canadá e no Reino Unido, mesmo o controle de tráfego aéreo é sujeito a PPP. Uma boa cobertura de experiências internacionais de PPP é apresentada em Osborne (2000).

O projeto das PPPs tem significados convergentes para a parte pública e a parte privada: o governo precisa sinalizar com alguma inovação institucional o seu comprometimento em colocar a economia brasileira em uma trajetória de crescimento de longo prazo.

Essa necessidade é tanto maior em razão das disputas eleitorais deste ano e de 2006: a provisão de serviços públicos é uma das formas pelas quais os cidadãos julgam as políticas públicas. No caso das PPPs, o governo tem a expectativa de vir a ser avaliado pela provisão de melhorias nos serviços públicos. Por outro lado, a prosperidade do setor externo não se traduziu até aqui em uma significativa recuperação do emprego de mão-de-obra; tampouco essa vertente do crescimento do PIB poderá se sustentar diante do tão expressivo “déficit de infra-estrutura”. Portanto, é preciso mesmo gerar “taxas asiáticas”⁴ de crescimento econômico.

Os empresários privados, por seu turno, percebem os expressivos ganhos que poderão capturar com a retomada do crescimento, especialmente em uma modalidade em que universalmente eles acabam por repartir os riscos com o governo.

Nesse sentido, não chega a surpreender a notícia de que fontes governamentais conclamam os grupos de interesses empresariais (Associação Brasileira de Indústrias de Máquinas e Equipamentos — Abimaq — e Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base — Abdib — entre outros) a intensificar suas atividades de *lobbying* junto ao Congresso,⁵ de modo a garantir a aprova-

⁴ Mantega diz que PPP é prioridade de governo, *Folha de S. Paulo*, 17 ago. 2004.

⁵ *Valor Econômico*, 24 ago. 2004, p. A7.

ção do PL nº 2.546, de 10 de novembro de 2003.

Porém, essa promiscuidade é por uma boa causa: o Plano Plurianual (2004-07) aponta para um volume médio anual de R\$12 bilhões nesse período. Desse total, a expectativa mais otimista é que aproximadamente R\$8 bilhões se originariam de aportes da “parte privada” nas parcerias.

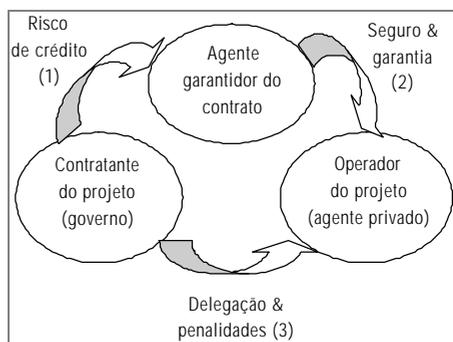
A figura 1 representa aspectos centrais do contrato de PPP.

Como procedimento para assegurar a durabilidade e efetividade da parceria (2), o regime de PPP envolve a transferência do risco de crédito (1) a um agente privado, uma instituição financeira que eventualmente poderá emitir títulos específicos à cobertura de parcerias. No art. 9º do PL nº 2.546 essa possibilidade fica aberta com a criação de fundos fiduciários de incentivo às PPPs.⁶ O conteúdo e âmbito da delegação (3) de funções, poderes e recursos, é um aspecto delicado da PPP. Não obstante a “indelegabilidade das funções de regulação...”, como estabelecido pelo art. 2º, §3º, do PL nº 2.546, pode-se antecipar ser esse um terreno controvertido, especialmente quando se leva em conta a trajetória recente da operação de serviços concedidos decorrente da privatização promovida na década de 1990.

Figura 1

⁶ No entanto, o substitutivo do relator no Senado restringe essa possibilidade a agentes financeiros públicos (art. 8º). Esse mecanismo de transferência de risco pode ainda vir a ser reforçado por mecanismos públicos de vinculação de receitas e utilização de fundos especiais (art. 9º do PL nº 2.546).

Parceria público-privada



Associada à delegação de poder de regulação está a questão da transparência da própria contratação das parcerias, uma vez que as parcerias envolvem grande complexidade operacional, e substanciais atrativos financeiros para os agentes envolvidos na contratação, abrigando, portanto, uma inescapável indução a que se desenvolvam comportamentos contrários ao interesse coletivo.

Outro aspecto politicamente sensível — especialmente porque as parcerias não estarão limitadas à jurisdição federal — é a sua conexão com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O PL nº 2.546 reconhece três inserções da LRF: a precedência da liberação de recursos orçamentários e de pagamentos contratuais ao parceiro privado; a concessão de garantias em face das obrigações contratuais do parceiro privado; e a adequação das regras da parceria às metas fiscais.

Quanto a este último aspecto, vale singularizar uma questão muito atual: estariam os investimentos feitos nas PPPs excluídos do cálculo dos principais agregados fiscais, como o superávit primário das contas públicas?⁷

A atratividade das PPPs decorre, ademais, da suposição de que o setor privado é uma fonte mais barata de financiamento e de seguro, comparativamente ao setor público, ainda que isso pareça ilógico tendo em vista o substancial poder discricionário do governo (Hart, 2003:75). O governo confronta-se apenas com os custos de contratação com o consórcio privado, enquanto na provisão pública ele incorreria em custos de construção e manutenção do empreendimento; diferentemente do fluxo de caixa desta última, a PPP tem elementos de receita governamental (Grout, 2003:68).

4. Limites difusos

A correspondente legislação proposta ao Congresso Nacional (PL nº 2.546) é inequívoca em sua premência: as PPPs são um arranjo *indispensável* na promoção do crescimento econômico, em face da falta de recursos financeiros públicos e mesmo da presumida superioridade da eficiência gerencial privada (EM nº 355-03/MP/MF). Igualmente, o art. 13 do PL nº 2.546 pressupõe uma delegação legislativa ao Poder Executivo (Monteiro, 2004: cap. 3), uma vez que a regulamentação da unidade de

gerenciamento público não ocorreria por lei votada no Congresso, mas por ato do Executivo: o órgão gestor da PPP estará subordinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Esse é um ponto polêmico do arranjo proposto pois: quão predisposto está o Executivo — que detém tanto poder discricionário — a sustentar acordos de longo prazo, ainda que aparentemente vantajosos para os dois lados da parceria?

Afinal, a credibilidade de compromentimentos de política estabelecidos por via administrativa tem sido, de longa data, muito reduzida (Monteiro, 2004: cap. 5). Mesmo em sua dimensão constitucional, o ambiente em que opera a economia nacional é substancialmente volátil.

Como reagirá a classe política em ceder mais um pouco de espaço nas escolhas estratégicas de políticas públicas ao Executivo, uma vez que o *affair* das medidas provisórias ainda se apresenta como um contencioso nas relações Executivo-Legislativo?⁸

Uma outra classe de argumentação frequente na literatura de PPP é que subjacente à adoção de uma parceria há o entendimento de que o custo da provisão do serviço público é menor do que aquele que se obteria por meio da provisão direta ou convencional na própria esfera pública. Ou, em termos mais técnicos, o pressuposto é que a taxa de desconto a ser utilizada em projetos públicos seja no máximo igual à empregada em projetos privados. Assim, para a aprovação de um projeto de PPP

⁷ Na União Européia, esse tratamento privilegiado de investimentos sob o regime de PPP acabou sendo estabelecido em bases de projeto a projeto; ademais, somente quando o risco do investimento é substancialmente assumido pela parte privada é que há a possibilidade de o gasto com o investimento ser excluído da meta de superávit primário. Será mesmo essa a disposição de empresas e consórcios privados a serem formados para tocar as PPPs? Observe ainda o leitor que a eventualidade de o governo brasileiro não conseguir convencer o FMI das virtudes de se excluir os investimentos das PPPs do cálculo do superávit primário poderá ser um fator de antagonismo do ministro da Fazenda à mobilização em torno dessas parcerias.

⁸ Não se deve ignorar o surto de *independência* que, ao longo de 2004, vem caracterizando as deliberações do Senado, onde o Executivo detém estreita capacidade de manobra.

uma questão pragmática é: que taxa de desconto o órgão gestor usará na provisão do serviço ao governo?

Estudo recente (Grout, 2003) favorece que se adote uma maior taxa de desconto de receitas e custos em projetos de PPP, comparativamente a projetos diretamente empreendidos pelo setor público, uma vez que, caso contrário, a provisão privada será menos eficiente, com o valor presente (ou descontado) da provisão privada sendo superestimado.

Percebe-se, pois, que a trajetória das PPPs no caso brasileiro está substancialmente vinculada ao futuro curso das taxas de juros e à estabilidade das regras do jogo de política econômica.

A experiência das privatizações realizadas a partir de meados da década de 1990 é ainda pouco conclusiva para servir de parâmetro quanto a essa estabilidade. Mesmo porque se volta a falar em reformas “microeconômicas” que seriam orientadas para modernizar os princípios básicos dos mercados, com a atualização de legislações como a trabalhista e de falências. Quando ocorrerem tais reformas, e como se antecipa a sua longevidade, são questões ainda muito incertas e, assim, limitadoras à efetividade das PPPs.⁹

Por outro lado, um extenso rol de PPP poderá significar um ampliado papel privado na economia pública. Todavia, isso não significa que o Estado terá um menor *tamanho*. A interação público-privada *transforma* a presença governamental na economia, uma vez que se acentua a dimensão reguladora do Estado, com o aumento da autoridade legal

a ser exercida por agências governamentais e, eventualmente, pela unidade gestora das PPPs. Por meio das PPPs, o governo também estende sua influência a áreas de atuação e a processos decisórios privados a que, de outro modo, ele não chegaria tão facilmente (Freeman, 2000:667), ou seja, ao aumentar a influência de firmas e grupos privados intervenientes em uma parceria, a PPP também abre a possibilidade de o governo demandar concessões que não são presentemente objeto da política regulatória — e isso se acentua quando se leva em consideração que as PPPs serão estendidas às jurisdições estaduais e municipais (PL nº 2.546, art. 1º).

Há ainda outras implicações do arranjo das PPPs (Freeman, 2000:664-673).

† Maior grau de responsabilização agregada.

As PPPs viabilizam uma classe mais gerenciável de responsabilização do que qualquer outro arranjo que compartilhe a responsabilidade pelo investimento público, na medida em que elas combinam licitação, licenciamento, e o monitoramento formal por uma agência reguladora e qualquer outro sistema de supervisão. Ainda que o controle governamental não seja tão estrito, o regime de PPP pode ser acoplado a controles múltiplos e superpostos como procedimentos internos adotados pela parte privada e sua exposição às pressões do mercado em que atua, seus acordos com os demais segmentos públicos (o entendimento de que há limites políticos a serem observados, quando do aumento de tarifas de serviços, por exemplo) e privados, normas informais de desempenho na atividade, e supervisão por uma terceira parte (atendimento a padrões técnicos de uma associação

⁹ Em meados de 2004, “reforma microeconômica” tornou-se a *senha* supostamente erudita utilizada em boa parte dos comentários sobre a conjuntura brasileira.

profissional da área de atuação da parceria, por exemplo).

Nessas múltiplas frentes, o regime de PPP pode produzir “suficiente responsabilização agregada que assegure sua legitimidade” (Freeman, 2000:665).

1. Implementação contratual.

Entende-se que o respeito a contratos é um importante veículo da formulação de políticas: afinal, esse é também um fator que gera responsabilização. Porém, a trajetória recente da economia apresenta desdobramentos ainda mais relevantes para a questão da relevância de contratos.¹⁰ Relativamente ao modo de regulação das PPPs, seu sucesso está relacionado ao que, por ora, são apenas dúvidas relevantes (Freeman, 2000:668-669).

- 1. Como os diferentes segmentos da sociedade monitorarão as PPPs? Os grupos mais interessados e representativos de uma área de serviços providos por uma parceria serão envolvidos na negociação do contrato?
- 1. Esses beneficiários poderão atuar como terceira parte e ter poderes para agir de modo a cobrar um desempenho eficiente

¹⁰ Lembro ao leitor a insistência com que, no ano eleitoral de 2002, se fazia referência à imperiosa necessidade de que a então candidatura de oposição sinalizasse com o seu comprometimento de “cumprir contratos”. Igualmente, desde o Decreto nº 4.635 de 21 mar. 2003, alterando os termos da independência hierárquica da Anatel (Monteiro, 2004:128-132 e 188-191), o tema contratual ganhou “vida própria”, alimentando correntemente a discussão legislativa das novas regras de atuação das agências nacionais de regulação (PL nº 3.337 de 12 abr. 2004).

do concessionário? Ou isso frustrará os objetivos do governo?

- 1. Contrato de PPP reserva um papel equitativamente soberano ao governo ou de um ente caprichoso (Guilliam, 1997:521)?

5. Uma iniciativa subavaliada em seus impactos?

Evidências recentes¹¹ quanto ao tema das PPPs indicam que, por alguma razão, esse arranjo está sendo subavaliado tanto pelos legisladores quanto pelo próprio Executivo:

- 1. deputados e senadores não parecem entender o potencial impacto dessa solução na trajetória de crescimento da economia brasileira; por igual, desconsideram a nova realidade institucional que o amplo recurso às PPPs pode trazer para o princípio da delegação legislativa;
- 1. por seu turno, o Executivo faz uma aposta muito tímida nas PPPs, como mecanismo de financiamento dos investimentos públicos, assim como também parece ignorar que, uma vez o arranjo venha a ser adotado, dificilmente ficará restrito a uns poucos setores de atividade econômica.

De igual modo, não há evidências de que os burocratas tenham a percepção correta das repercussões das PPPs no sistema federativo e mesmo para a soberania do Estado.

Uma parceria é uma forma de contrato que altera significativamente — para o mal ou para o bem — a inserção do governo na

¹¹ *Jornal do Brasil*, 11 ago. 2004, p. A2; *Folha de S. Paulo*, 11 ago. 2004, p. B4.

economia política nacional. De fato, o vínculo contratual entre governo e agentes privados pode ser catalogado em três classes.

- † Contrato de compra de bens e serviços para consumo da organização governamental.

O exemplo típico desse formato — que mais se aproxima da relação comercial — é a licitação; ainda assim, em decorrência do fato de uma das partes contratantes ser o governo, ele retém uma posição privilegiada no vínculo contratual, materializado por regras e regulações bastante numerosas e peculiares, a que a parte privada fica sujeita.

- † Contrato que permite ao agente privado prover serviços e benefícios a terceiros: telefonia, geração e distribuição de energia elétrica, prospecção de petróleo, operação de portos, entre outros.

Desde meados dos anos 1990 essa é uma dimensão contratual muito praticada na economia brasileira, mas que vem apresentando obstáculos diante dos quais o governo demonstra-se propenso a adotar soluções improvisadas e distantes de uma visão estratégica que leve em conta a reconfiguração do papel estatal nos rumos da economia brasileira. Ou o governo não dá sinais de que percebe que o esforço da privatização das concessões de serviços deságua naturalmente em um aprofundamento da *governança contratual* (Vincent-Jones, 2000).

- † Contrato que permite ao agente privado efetivamente desempenhar papéis relevantes nas políticas públicas ou mesmo se articular na tarefa de regulação de agências governamentais.

Nessa classe de parcerias pode ocorrer que, para levar a cabo a formulação e operacionalização de políticas públicas, certas unidades de decisão governamentais apóiem-se, de modo pouco transparente, no desempenho de unidades privadas. Com isso, contorna-se parcial ou integralmente limitações impostas por conflitos de interesses e outras restrições de natureza ética que, de outra forma, estariam presentes no envolvimento direto do governo (Guttman, 2000).

Complementarmente, essas parcerias podem alterar a arquitetura federativa, pelo fluxo de transferências de receitas federais que, em si, se assemelham a contratos.

Em verdade, essas transferências são mecanismos de assistência orçamentária pelos quais a União incentiva, e provê os meios, a que as demais jurisdições levem a cabo políticas e programas federais. Essas transferências também são usadas pelo governo federal para regular indireta e sutilmente governos estaduais e municipais, bem como, por essa via, alcançar os provedores privados de serviços públicos.

Como condicionantes dessas transferências, o Congresso ou o Executivo pode demandar conformidade com valores e políticas socioeconômicas (padrões ambientais, trabalhistas, por exemplo) e com determinados desempenhos fiscais e administrativos (nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo).¹²

Desse modo, as transferências entre jurisdições de governo:

- tornam-se virtualmente compulsórias e são veículos de forte e abrangente regulação federal que restringe a flexibilidade das políticas públicas nos âmbitos estadual e municipal;
- operam como conduto de prioridades e diretrizes de políticas públicas que acaba por disciplinar a ação de agentes privados, o que possivelmente não poderia ser empreendido por regulação direta.

Assim, a presença contratual do governo federal se amplia e fortalece seja na dimensão pura e simples de seu peso nas atividades dos mercados de bens e serviços, seja na dimensão regulatória — o que, por seu turno, se confronta com um menor custo político, uma vez que

¹² Tais condicionantes tornaram-se, por seu turno, partes integrantes de contratos multilaterais envolvendo, por exemplo, o Banco Mundial e o FMI.

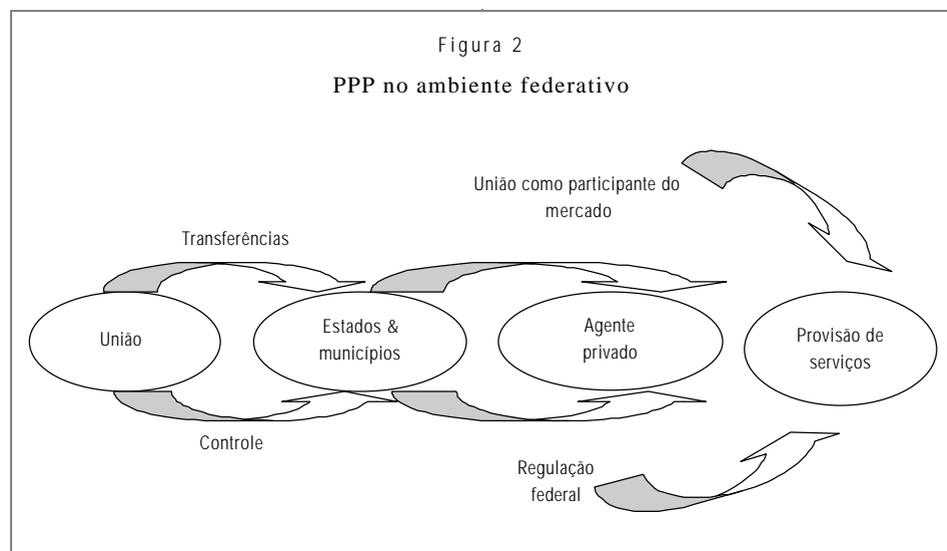
esse é um mecanismo institucional de menor visibilidade.

A figura 2 mostra esse fenômeno.

6. Conclusão

Deve-se reconhecer que todo risco que se identifique no recurso ao contrato de PPP deve levar em conta a indispensabilidade dessa opção para a política de retomada de crescimento da economia brasileira. Em certo sentido, essa relação é similar à que esteve subjacente à venda de concessões, em meados na década de 1990. Naquela ocasião, esses riscos eram sempre lembrados, mas a eles se contrapunham as imperiosas necessidades da gerência da dívida pública e mesmo o eventual uso das receitas das privatizações em um programa de investimentos públicos que acabou não ocorrendo.

A princípio, esse tipo de lógica “pragmática” (Feigenbaum e Henig, 1994) também é suficiente para justificar as PPPs. Todavia, sob o



arranjo de PPP, os recursos regulatórios do Estado passam a operar de modo fragmentado e disperso por unidades decisórias governamentais e não-governamentais. Essa é uma fonte de potenciais riscos à coordenação de políticas e à responsabilização pelos impactos dessas políticas — duas dimensões em que o Estado brasileiro se sai muito mal, a valer o passado de seus grandes projetos e programas de investimentos.

Ao mesmo tempo, bem fará o leitor se passar a observar os desdobramentos da trajetória da política das PPPs através da perspectiva da teoria econômica do *rent-seeking* (Monteiro, 2004: cap. 1).

Mesmo antes da aprovação de tão importante iniciativa, é intensa a mobilização de grupos de interesses preferenciais. Imagine-se tal mobilização em prol de uma transferência de recursos e de flexibilidade para operar efetivamente uma parceria. Essa é uma articulação muito complexa, uma vez que autoridades governamentais têm anunciado o interesse do governo em ter parcerias que vão de setores como presídios a investimentos de imobilização em larga escala como portos, rodovias, energia elétrica, petróleo e gás. Ao mesmo tempo, combinam-se diferentes tipos de parcerias: da simples concessão para operar um serviço público até um regime PCOF, isto é, planejamento, construção, operação e financiamento.

Em síntese: independentemente de sua indispensabilidade para o governo e a sociedade em geral, as PPPs podem servir para habilitar substanciais e lucrativas transferências de renda e patrimônio na direção de grupos privados.

Há que se cuidar de estabelecer regras adequadas a esse jogo.

Referências bibliográficas

- FABER, M.; SEERS, D. *The crisis in planning*. London: Chatto e Windus, 1972. v. 1-2.
- FEINGENBAUM, H.; HENIG, J. The political underpinnings of privatization: a typology. *World Politics*, v. 46, n. 2, p. 185-94, Jan. 1994.
- FREEMAN, J. The private role in public governance. *New York University Law Review*, v. 75, n. 3, p. 543-675, June 2000.
- GROUT, P. Public and private sector discount rates in public-private partnerships. *Economic Journal*, n. 113, p. 62-68, Mar. 2003.
- GUILLIAM, T. Note: contracting with the United States in its role as regulator: striking a bargain with an equitable sovereign or a capricious siren? *Mississippi College Law Review*, n. 18, p. 247-267, 1997.
- 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.
- HART, O. Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships. *Economic Journal*, v. 113, n. 486, p. 69-76, Mar. 2003.
- MALONEY, J.; PICKERING, A.; HADRI, K. Political business cycles and central bank independence. *Economic Journal*, v. 113, n. 486, p. 167-181, Mar. 2003.
- MONTEIRO, J. V. Uma análise de processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico: 1974-1981. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 13, n. 1, p. 207-234, abr. 1983a.
- . Mecanismos decisórios da política econômica no Brasil: 1965-1982. *Revista IBM*, v. IV, n. 6, p. 18-29, jun. 1983b.

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

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

VINCENT-JONES, P. Contractual governance: institutional and organizational analysis. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 20, n. 3, p. 317-351, 2000.