

Parcerias público-privadas no Brasil: os processos de privatização de segmentos da infra-estrutura de transportes de bens, nos modos rodoviário e ferroviário, e a inovação institucional*

ANA PAULA MUSSI SZABO CHEROBIM**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Modalidades de privatização; 3. Instrumentos de operacionalização das parcerias; 4. Os processos de privatização de segmentos da infra-estrutura de transportes e a inovação institucional; 5. Inovação institucional: ótica privada diferente da ótica pública; 6. Inovação institucional: aspectos organizacionais e operacionais; 7. A inovação no modo rodoviário; 8. A inovação no modo ferroviário; 9. Análise integrada dos processos de privatização nos modos rodoviário e ferroviário; 10. Os riscos dos processos de privatização; 11. Observações finais.

PALAVRAS-CHAVE: infra-estrutura de transportes; inovação; parcerias público-privadas; privatização.

Este artigo procura mostrar os diversos processos de privatização de segmentos da infra-estrutura de transportes, nos modos rodoviário e ferroviário, atualmente em curso no Brasil, como inovação institucional na prestação de serviços públicos. De início, sistematiza os diversos conceitos e modalidades de privatização e mostra os instrumentos de operacionalização das parcerias, para, então, caracterizar a inovação institucional. Ressalta os aspectos organizacionais e operacionais da inovação, bem como evidencia as semelhanças e diferenças dos processos nos modos rodoviário e ferroviário. Por fim, destaca os riscos inerentes aos processos.

* Artigo recebido em set. 1998 e aceito em jan. 1999.

** Mestre em tecnologia pelo Cefet-PR, especialista em finanças e professora assistente da UFPR.

Public-private partnerships in Brazil: the privatization of segments of the infrastructure for goods transportation, on highways and railways, and institutional innovation

This paper intends to show the privatization processes in sections of the infrastructure for goods transportation, especially on highways and railways, in course in Brazil, as an institutional innovation in public services. First, it describes the concepts and types of privatization. It shows the instruments to operate the partnerships and characterizes the institutional innovation. It points out the organizational and operational aspects of the innovation, and also shows the similarities and differences between the processes for highways and railways. Finally, the paper points out the risks that are inherent to both processes.

1. Introdução

Da reforma do Estado brasileiro transbordam várias discussões, das quais destacam-se, para análise neste artigo, os processos de privatização de segmentos da infra-estrutura de transportes. A redefinição do papel do Estado, em especial nas suas relações com a atividade econômica, justifica-se em duas linhas: o Estado brasileiro não mais consegue atender aos anseios da sociedade no concernente a serviços básicos e provisão de infra-estrutura, e há uma tendência mundial de redução do tamanho¹ do Estado. Isto vem ocorrendo no contexto mundial de esgotamento da capacidade de investimento do Estado capitalista e no contexto nacional de déficit público permanente e crise fiscal; ademais, em alguns casos, movido por razões de ordem estritamente ideológica, tais como o reforço das “sociedades de mercado”.

A origem da intensificação das relações entre a administração pública e agentes do setor privado, por meio de parcerias público-privadas, com fins lucrativos ou não, está no aumento da competitividade por exigência do processo de globalização da economia e revolução tecnológica, em paralelo às crises financeira, fiscal, de legitimação e de governabilidade dos governos dos Estados nacionais. Em decorrência disto, afirma Jeger (1996:165), há “uma tendência à mudança no padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade”.

As diversas formas de privatização de segmentos da infra-estrutura de transportes hoje em curso no país são entendidas como inovação institucional, porque alteram profundamente as relações entre o Estado e a sociedade, em especial no provimento da infra-estrutura de transporte de bens.

Dessa forma, o setor privado assume obras e serviços públicos, impulsionado pelo movimento neoliberal, exemplificado nas políticas privatizantes

¹ Entende-se por “tamanho do Estado” o raio de abrangência das atividades estatais no sistema sócio-econômico do país.

e no desmonte do Estado do bem-estar social realizados nos governos Thatcher no Reino Unido e Reagan nos EUA (Jeger, 1996:165). No Brasil, a tendência à privatização é fortalecida a partir de 1990, com o Programa Nacional de Desestatização do governo de Fernando Collor de Mello, o qual vem sendo mantido pelos governos que o sucederam.

Os processos de privatização se estendem desde a venda de ativos públicos, juridicamente estabelecidos como empresas públicas, ou também conhecidos por empresas estatais, até a transferência total ou parcial da prestação de serviços públicos para a gestão privada, sob a forma de parcerias público-privadas. Na impossibilidade de venderem-se os ativos da infra-estrutura, esses são arrendados e os serviços concedidos a entes de fora da estrutura administrativa dos governos. Para este estudo, destaca-se o desmonte da antiga Rede Ferroviária Federal S.A., e os processos de concessões rodoviárias realizados pelos governos estaduais e federal.

2. Modalidades de privatização

Apresenta-se, a seguir, a sistematização conceitual das diversas modalidades de privatização, como são entendidas nas leis brasileiras hoje,² apesar de haver na literatura algumas diferenças conceituais.

As diversas modalidades de privatização também são chamadas de parcerias público-privadas. A parceria é a forma de gestão descentralizada da ação pública, mediante a qual a ação é delegada a ente público situado fora do âmbito do Estado (Jeger, 1996:176). Segundo Jeger, pode-se classificar as parcerias na ótica da gestão e quanto à sua forma jurídico-institucional.

Entre as formas encontradas pelo Estado para desonerar-se de alguns dos serviços públicos estão as transferências de responsabilidade na prestação desses serviços entre as três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Essas delegações da prestação de serviços e da responsabilidade sobre ativos públicos, entre as esferas de governo ou entre órgãos públicos, não constituem privatizações.

Desestatização é a venda de ações das empresas públicas, visando a diminuir os ativos do Estado. Essa é uma ação única, em que o Estado deixa de ter a propriedade do bem vendido e não mais participa da gestão da empresa; uma vez vendida, seus compradores, normalmente oriundos da iniciativa

² A pesquisa que originou este artigo foi desenvolvida ao longo do ano de 1997. A legislação então em vigor era: Constituição Federal de 1988; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, instituindo normas para as licitações e contratos da administração pública, com as alterações produzidas pela Lei nº 8.883/94; a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, instituindo normas para as concessões, permissões e autorizações dos serviços e obras públicas. Cabe ainda destacar estar sendo elaborado ao longo desse ano um novo anteprojeto de lei das licitações, o qual poderá alterar alguns dos conceitos aqui mencionados.

privada, determinam os destinos da empresa. Existem, entretanto, algumas formas societárias nas quais, apesar de o Estado não mais ser o acionista majoritário da empresa, ainda mantém participação societária reduzida.

Diversas formas de parcerias público-privadas, entendidas como privatização, podem ser verificadas, quando a natureza do bem ou do serviço prestado pelo governo não permite a venda dos ativos envolvidos: é o caso dos monopólios naturais e da infra-estrutura econômica. Nesses casos, ocorre a transferência de operação de atividades públicas para o setor privado, com ou sem a transferência da posse dos ativos envolvidos nesta prestação de serviços. Essa transferência pode ser feita através de diversas modalidades genéricas, descritas a seguir.

Nas *concessões*, o governo concede a um agente da iniciativa privada o direito de exploração de determinado serviço, até então sob responsabilidade pública, normalmente mediante arrendamento prévio dos ativos usados para essa prestação de serviços, ou, no caso da inexistência desses ativos, o governo concede o direito de construção e posterior operação dos ativos.

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conceitua as concessões no art. 2º, §§ II e III:

“II — concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III — concessão de serviço público precedido de obra pública: a construção total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.”

Nas *autorizações*, o governo autoriza uma empresa privada a executar determinado serviço, antes sob sua responsabilidade, e determina, no documento de autorização, como será a execução, a cobrança e o pagamento desse serviço.

Nas *permissões*, o governo permite a uma empresa privada executar determinado serviço, antes sob sua responsabilidade, e determina, no documento de permissão, o contrato de adesão, como será a execução, a cobrança e o pagamento desse serviço.

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conceitua a permissão no art. 2º, § IV: “permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”.

Nos *arrendamentos*, o governo transfere a posse, e não a propriedade, de ativos de sua propriedade, para agentes da iniciativa privada, organizados em empresas normalmente constituídas para esse fim específico. Em sendo arrendamento oneroso, o valor a ser pago é determinado em contrato.

Outras formas de associações entre o setor público e o privado são encontradas na literatura, sempre voltadas com maior intensidade às parcerias para desenvolvimento urbano e políticas sociais.³

No caso específico das privatizações de segmentos da infra-estrutura de transportes, os processos têm sido conduzidos com arrendamento dos ativos e concessão da prestação do serviço por determinado período de anos. Por exemplo: no Rio Grande do Sul os trechos rodoviários são concedidos por 15 anos e no Paraná por 24 anos. A RFFSA tem os contratos de arrendamento dos ativos operacionais e concessão dos serviços por 30 anos.

3. Instrumentos de operacionalização das parcerias

Os tipos de processos normalmente adotados pelos governos para transferir à iniciativa privada a propriedade da empresa ou o direito de uso dos ativos para a execução dos serviços, escolhendo qual empresa vai assumir o serviço, são descritos a seguir (Moreira, 1994:100):

▼ Leilões

Mediante a apresentação prévia, por parte do poder público, de um edital normatizando as condições de venda das ações da empresa em tela, ou normatizando as condições de transferência da posse dos ativos, com estabelecimento de preços mínimos, características básicas de operação, parâmetros tarifários e nível mínimo de serviços exigidos, as empresas ou agrupamento de empresas interessadas, o chamado consórcio, se habilitam aos leilões, que podem ser:

- a) *oferta pública de ações* — o governo estabelece um preço por ação a ser vendida e solicita propostas aos interessados;
- b) *oferta particular de ações* — realizada através de licitações ou negociações diretas com investidores estratégicos, caso em que o governo solicita que as propostas indiquem a quantidade e o preço que os investidores estão dispostos a pagar, o que deve superar um preço mínimo estabelecido *a priori*.

³ Para aprofundar o tema sugere-se a leitura do ensaio bibliográfico “Parcerias público-privadas” (Jeger, 1996).

▼ Sistema misto

Parte do capital é oferecida a um grupo específico, em processos conhecidos como *noyau dur* ou *hard core*.⁴ Estas são formas de proteção a *take-over* hostis e para assegurar o controle nacional, o que também pode ser garantido quando o governo mantém ações *golden share*.⁵

▼ Venda a empregados/administradores

Processo conhecido por *buy out*, é uma oferta particular de ações, realizada aos empregados da empresa em questão.

▼ Venda de ativos

Ocorre na liquidação da empresa: seus ativos são vendidos e a empresa passa a não mais existir.

▼ Contratos

Conhecidos por *management contracts* e *contracting out*: o Estado mantém a propriedade do capital e o controle, mas repassa o gerenciamento da empresa para um operador ou administrador privado, através de um contrato de administração ou de arrendamento, visando ao aprimoramento da gestão. A fabricação do produto ou a prestação do serviço é transferida para um agente privado.

Outras formas existem, mas menos usuais:

- a) troca e/ou assunção de dívidas — as empresas ou ativos são entregues em pagamento de dívidas do governo ou da própria empresa;
- b) doações — as ações são distribuídas ou vendidas a preço simbólico, como forma de consolidar apoio popular; ocorreram nas privatizações em países antes comunistas;
- c) contratos de gestão — para regulamentar as ações dos entes privados em atividades públicas, normalmente utilizando recursos mistos, surgem os

⁴ *Noyau dur* ou *hard core*: um grupo de acionistas unidos em um pacto de gestão assume o compromisso de manter a participação no capital das empresas privatizadas no longo prazo. Os críticos alegam ser este sistema inibidor do gerenciamento eficiente, dificultando processo de *take-over*; por outro lado o argumento favorável é a possibilidade de implantação mais harmoniosa de políticas governamentais.

⁵ *Golden share*: ações cuja propriedade permite ao governo permanecer com poder de veto para questões específicas, sem, contudo, participar na gestão da empresa.

contratos de gestão, os quais buscam atribuir autonomia de gestão àquelas instituições públicas ou privadas constituídas para executar determinada política pública, cujo sucesso depende também de bom desempenho econômico;

- d) agências reguladoras — são pessoas jurídicas de direito privado, criadas pelo poder concedente para regular as concessões; tendem a ser órgão regulador e fiscalizador imparcial das concessões, na medida em que são constituídas por meio de instrumentos legais claros e precisos, têm seus cargos preenchidos por representantes de todos os atores do processo de concessão (usuários, poder concedente, concessionária, comunidade) e ainda apresentam autonomia técnica, administrativa e financeira.

4. Os processos de privatização de segmentos da infra-estrutura de transportes e a inovação institucional

Os processos de privatização no Brasil podem ser separados em duas etapas: a venda de empresas estatais para a iniciativa privada e as diversas formas de concessão, à iniciativa privada, de parte da operação da infra-estrutura econômica do país. O objeto de análise deste artigo é a inovação institucional, caracterizada nesta segunda etapa.

Inovação é tudo aquilo capaz de desequilibrar o sistema econômico de forma contínua, não-momentânea, estabelecendo novos padrões de produção; independentemente de novas descobertas científicas ou invenções, independentemente de estar utilizando novas matérias-primas ou fatores de produção e independentemente, ainda, de ter caráter industrial ou comercial (Schumpeter, 1982).

Esse conceito foi desenvolvido por Josef Alois Schumpeter nas primeiras décadas deste século, exposto em sua obra *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Posteriormente, em *Capitalismo, socialismo e democracia*, cuja primeira edição data de 1942, o autor destaca o importante papel das mudanças no caráter evolutivo do processo capitalista: “O impulso fundamental que inicia e mantém o movimento da máquina capitalista decorre dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados, das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria” (Schumpeter, 1984:112).

Este artigo adota o conceito de inovação apresentado por Schumpeter, mas não desconsidera outros aspectos mencionados em conceitos desenvolvidos posteriormente e muitas vezes apenas implícitos no conceito schumpeteriano.

A adoção do conceito schumpeteriano de inovações justifica-se no caso das privatizações brasileiras no setor de infra-estrutura, pois, a partir da redução da atuação direta do Estado na economia e com a delegação à iniciativa

privada de parte de suas atividades de prestação de serviços de transportes, novas formas de organização, não apenas industriais, mas também sociais, surgem para dinamizar o setor de transportes.

Como afirma Schumpeter, a concorrência, decorrente da efetiva implantação das inovações no setor de transportes de bens, tende a imprimir maior nível de competitividade aos sistemas de transportes e, por consequência, a melhorar o nível de serviços e reduzir os custos. Essa concorrência deve ser entendida não apenas em relação a preço, ou em relação ao que a teoria econômica clássica costuma chamar de concorrência extrapreço. As inovações extrapolam essa concepção e caracterizam uma vantagem efetiva de custo ou qualidade, imprimindo alterações não apenas nos métodos de produção e formas de organização, mas nos seus fundamentos (Schumpeter, 1984:114).

5. Inovação institucional: ótica privada diferente da ótica pública

A gestão privada difere da gestão pública primordialmente nos seus objetivos. A ótica de análise da iniciativa privada foca o retorno microeconômico do investimento, entendido este como os dispêndios iniciais e continuados no arrendamento e concessão de parte da infra-estrutura de transportes de bens. A ótica pública sempre enfatiza o retorno macroeconômico dos investimentos em infra-estrutura, focando a possibilidade de cada investimento contribuir para o crescimento econômico geral, colocando-se em segundo plano o retorno financeiro e a rentabilidade dos ativos.

Para Osborne e Gaebler (1993:20), o porquê de as atividades governamentais não poderem ser conduzidas como atividades de negócios reside no fato de governo e negócios serem instituições fundamentalmente diferentes. Os “homens de negócios” são conduzidos pela busca do lucro, os governantes buscam a reeleição; os negócios obtêm a maior parte de seus recursos dos clientes, o governo arrecada recursos via tributação; os negócios estão usualmente em competição, enquanto o governo geralmente usa monopólios.

Finalmente, deve-se destacar que os dirigentes públicos tomam decisões sobre riqueza alheia, de proprietário abstrato, qual seja a comunidade, o povo. Da mesma forma, a apreciação dos tempos de retorno econômico e de encargos futuros assumidos faz-se em nome desses proprietários, em um período futuro e, portanto, duplamente abstrato. Pelo contrário, as decisões dos dirigentes privados baseiam-se em riquezas personalizadas, de proprietários concretos, com objetivos unificáveis matematicamente pelo lucro, cujas apropriações e compromissos são *ex ante* assumidos no tempo por esses mesmos proprietários.

Os processos de privatização de partes da infra-estrutura de transportes no Brasil podem ser caracterizados, portanto, como inovação institucional, propensa a induzir ou conduzir inovações de caráter tecnológico e na

gestão, as quais devem extrapolar o sistema, irradiando melhorias para o sistema econômico como um todo, minorando os gargalos de escoamento de produção no país e reduzindo o custo final das mercadorias. Embora possam ser analiticamente separáveis, os três tipos guardam, entre si, relações muito estreitas.⁶

6. Inovação institucional: aspectos organizacionais e operacionais

Existe um movimento de alteração nas relações de Estado e sociedade com alguns elementos que podem ser caracterizados como inovações institucionais. Desses se destacam os diversos processos de privatização, os quais constituem uma inovação institucional, qual seja, a mudança na forma de o Estado se relacionar com a sociedade, no que tange ao provimento da infra-estrutura de transportes de bens. O Estado reduz seu papel de executor, para ser cada vez mais um regulador das atividades de prestação de serviços de transporte.

A inovação institucional verifica-se na transferência da gestão estatal para a gestão privada, alterando a lógica de análise e de operação dos processos de produção, independentemente da forma como se dá a privatização: venda, concessão ou arrendamento de bens públicos.

Para Souza e Silva, a inovação institucional existe nos processos de privatização, porque estes são alternativas de organização institucional e de modernização do Estado no Brasil (Silva, 1994).

Este artigo centra-se nos processos de privatização dos modos rodoviário e ferroviário, pois juntos concentram quase 80% do volume de cargas transportadas no país.

No modo rodoviário, os serviços agora privatizados estão relacionados à criação e à manutenção de rodovias, continuando o serviço de transporte em si, o deslocamento dos bens, sob a responsabilidade da iniciativa privada, realizado pelas empresas de transporte rodoviário de carga, pelos transportadores autônomos de bens e pelos transportadores de carga própria.

No modo ferroviário, as empresas concessionárias das malhas ferroviárias regionais, no caso brasileiro, são responsáveis não apenas pela manutenção e criação das vias férreas, como também, geralmente são elas próprias as prestadoras do serviço de deslocamento de bens e, portanto, responsáveis pela aquisição e manutenção do material rodante, locomotivas e vagões.

As diversas formas de privatização no setor de transportes podem, então, ser entendidas como inovação institucional, que possibilita inovações tecnológicas e na gestão na área de transportes de bens.

⁶ As inovações tecnológicas e na gestão verificadas nos processos de privatização rodoviário e ferroviário no Brasil estão listadas em Cherobim (1997).

Aspectos organizacionais das inovações

A gestão privada de bens públicos para a prestação de serviços, antes responsabilidade pública, pode ser entendida como inovação, porque altera a ótica da gerência dos ativos: agora eles precisam gerar lucro para remunerar o capital investido; enquanto em posse do setor público, existiam para prestar o serviço, sem o objetivo primordial de obtenção de lucros, ou mesmo quando este era nominalmente o objetivo, o sistema poderia permanecer operando sem alcançá-lo.

Privatizada, a prestação de serviço tende a melhorar por uma exigência econômica de mercado, não mais apenas por exigências coletivas, sob a forma de pressão política para assegurar e melhorar os direitos de cidadania dos usuários. Sob a gestão privada, caso o serviço não seja prestado com padrões mínimos de qualidade, o usuário, havendo alternativa, não vai usar o serviço e, portanto, não pagará as tarifas.

Ressalva-se aqui o caso dos monopólios naturais, onde o consumidor não tem alternativas de consumo. No caso específico da infra-estrutura de transportes, a concorrência necessária para melhorar a qualidade dos serviços é entre modais, ou seja, a possibilidade de o usuário usar outro modo de transporte. Forma diversa de assegurar o padrão de prestação de serviços são as exigências contratuais do poder concedente ao prestador do serviço, sob o risco de penalidades econômicas e até perda da concessão. Fica clara, portanto, na hipótese de monopólio natural, a necessidade de manter-se dupla cobrança: a dos usuários individuais, via mercado, e a do setor público, via agências reguladoras.

Outro aspecto organizacional é a formação de consórcios de empresas, para o arrendamento dos ativos e concessão do direito de prestar os serviços. A composição acionária dos consórcios é assaz diversificada. Interesses em investimentos rentáveis, associados à provisão dos seus próprios canais de transportes, podem ser verificados nos consórcios.

Tome-se, por exemplo: a Ferrovia Centro-Atlântica S.A. da qual participam, entre outras empresas, a Mineração Tucumã, a CSN e a Tupinambarana, grandes usuárias da ferrovia na região da malha centro-leste; MRS Logística S.A., da qual participam a CSN, a MBR, a Ferteco Mineração S.A., a Usiminas e a Cosigua, usuárias da malha sudeste, e outras empresas; parte dos integrantes do Consórcio Manor é usuária da malha nordeste, como a CSN, a Vale do Rio Doce e a Taquari Participações, da qual participa o grupo Vicunha. A inovação está no fato de o setor produtivo não mais esperar por investimentos públicos na provisão das externalidades necessárias ao bom andamento das suas atividades, mas fazê-los com recursos próprios. Não é apenas questão de estratégia de diversificação de investimentos, mas além de buscarem novas formas de aplicação de capital, com perspectivas de lucro, esses novos investimentos ainda vão fortalecer a produção e comercialização dos seus próprios produtos. No caso brasileiro, essa é uma mudança de paradigma, porque o empresariado nacional sempre reivindicou proteção e tutela

do Estado para os seus investimentos. Em face da escassez de recursos públicos para a continuidade dessa tutela, alguns setores do empresariado nacional, muitas vezes em conjunto com investidores estrangeiros, passam a atuar de forma proficiente ou proativa, assumindo investimentos, obras e serviços dos quais eram apenas usuários.

Normalmente formam-se SPCs (*special purpose companies*), empresas de propósitos especiais, as quais são associações de grupos financeiros e industriais, nacionais e estrangeiros, para assumir um ativo público e/ou a prestação de determinado serviço público. Essas empresas são constituídas para tal atividade específica e os acionistas podem até ser concorrentes em outros segmentos, mas se associam para atingir esse objetivo específico. Em tais casos, a inovação reside na forma como os grupos se associam para a consecução dos objetivos colimados. A inovação na lei está na possibilidade de outorga de concessão a consórcio de empresas, limitando a responsabilidade de cada sócio apenas aos seus atos e à participação dos interessados, mediante o compromisso consorcial (Ferreira, 1996a).

Também as formas contratuais estabelecidas entre as empresas participantes dos consórcios podem ser caracterizadas como inovações. Os riscos capazes de interferir no sucesso do empreendimento para todas as partes são garantidos por cláusulas contratuais. Os participantes se comprometem a fazer a sua parte e asseguram o cumprimento das obrigações dos outros parceiros, especificando em contrato as condições, prazos e preços de cada uma das tarefas. Isso fica evidente nos casos em que uma empresa é responsável pela construção da obra e seu atraso vai retardar o início do faturamento do grupo; nestes casos pode ser prevista em contrato a substituição da empresa responsável pela obra. Pode-se verificar aqui a inovação não apenas na forma de controlar o prazo de execução, pois, quando o governo contratava obras, o atraso representava apenas adiamento de faturamento. É inovador o motivo pelo qual a construção terá os seus prazos de execução controlados; o capital investido por todos os participantes do consórcio precisa apresentar retorno, dentro de prazos estabelecidos.

As garantias dos projetos também são inovadoras. Existem agências garantindo os riscos do país: a grande restrição à decisão de investimento do capital estrangeiro no país, em face da instabilidade econômica e principalmente política, pode ser reduzida por seguros bancados por agências internacionais contra a inconversibilidade da moeda e remessas de lucros, encampamento dos ativos e suspensão das concessões.

Existem argumentos de segmentos da sociedade contrários às garantias dos riscos não-comerciais pelo poder público, como acontece em alguns contratos (Ferreira, 1996a). Isso pode vir a ser fator impeditivo da adoção de inovações, uma vez que estas só são adotadas, conforme Schumpeter, quando há a perspectiva de lucro. Se o resultado do investimento está protegido de adversidades político-institucionais por seguros macroeconômicos de crédito, não se estimulam o desenvolvimento e a adoção de inovações capazes de garantir o retorno do investimento com a mesma intensidade que seriam

adotadas as inovações em outros empreendimentos: dos investimentos com garantias acessórias os agentes financeiros normalmente cobram menor taxa de retorno.

Outro fato inovador é a utilização de documentos elaborados para regular as atividades em um modo de transportes, como é o caso do Regulamento dos Transportes Ferroviários, como um dos documentos regulatórios das parcerias público-privadas. Desta forma, esse regulamento passa a fazer parte dos contratos de arrendamento e concessão das malhas ferroviárias.

Aspectos operacionais das inovações

A gestão privada irá adotar práticas inovadoras na medida em que estas aumentem a eficiência das atividades, possibilitando o aumento do retorno financeiro dos projetos. Essas inovações dificilmente são gestadas antes ou durante o processo de privatização, mas aparecem ou se iniciam imediatamente após a transferência das atividades ao setor privado, porque há uma tendência de as atividades da iniciativa privada buscarem eficiência operacional e, portanto, adotarem inovações à medida que elas permitam e facilitem a consecução de resultados mais lucrativos.

Antes de analisar comparativamente o desempenho das atividades de transportes sob a gestão privada com o antigo desempenho dessas atividades sob a gestão do setor público, é necessário detalhar o objeto da comparação. As concessionárias dos serviços públicos concentram as atividades na prestação efetiva do serviço, sem carregar os ônus historicamente agregados à prestação do serviço público. Um exemplo é o destaque dado pela mídia ao saldo operacional positivo, representado por receitas maiores do que as despesas das concessionárias do setor ferroviário. Este desempenho não pode ser comparado com o das antigas malhas da RFFSA. Há de se separar as genuínas melhorias operacionais, implementadas após a privatização, mas lembrar o fato de este saldo estar desonerado dos antigos passivos da RFFSA com aposentados e pensionistas e obrigações financeiras anteriores à data da concessão. Entre as verdadeiras melhorias operacionais, o jornal *Gazeta Mercantil* de 9 de julho de 1997 destaca as ações da Ferrovia Novoeste, antiga malha oeste, concedida à iniciativa privada em julho 1996, inovando operacionalmente a composição dos trens com a adoção de tração tripla para os trens, permitindo composições de até 100 vagões, enquanto o limite anteriormente alcançado era de 50 vagões.

A partir do processo de privatização das malhas da RFFSA, as indústrias fornecedoras do setor ferroviário não estão mais dependentes de encomendas do setor público. Isso pode ser inovador, pois a demanda, agora proveniente da iniciativa privada, pode ser estimada em pesquisas de mercado, segundo critérios de melhor técnica e menor custo. O setor se desvincula da tutela governamental, bem como não está mais sujeito à disponibilidade

de recursos públicos para investimentos. Nesse momento de intenso aumento das encomendas à indústria ferroviária, se verifica o efeito multiplicador keynesiano, em que o crescimento de uma empresa, aumentando sua demanda, acarreta crescimento nas empresas fornecedoras, gerando crescimento na renda e no emprego. Isso não é inovação; sempre ocorre, se há aumento de investimentos em determinado segmento da economia. Verifica-se a inovação no desvinculamento da indústria ferroviária da sua dependência histórica da demanda pública.

7. A inovação no modo rodoviário

Os processos de concessão rodoviária ocorrem isoladamente, no âmbito das rodovias federais, conduzidos pelo DNER, e no âmbito estadual, em rodovias federais e estaduais, conduzidos pelos DERs e secretarias estaduais de transportes. Apesar de seguirem os mesmos diplomas legais, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida por Lei das Concessões, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida por Lei das Licitações, e várias medidas provisórias sobre o assunto, cada processo é peculiar, com diferentes direitos e obrigações.

A privatização no modo rodoviário deve ocorrer em 20 ou 25% da malha, que correspondem a aproximadamente 80% dos volumes transportados nesse modo. A maioria dessas rodovias está em situação de monopólio natural. Este é um dos maiores processos de privatização rodoviária no mundo.

As expectativas gerais da sociedade e da maioria dos usuários das rodovias já concedidas é de os programas de investimentos previstos provocarem substancial recuperação da qualidade de tráfego do sistema rodoviário a partir das unidades troncais.

Na inexistência de rotas alternativas e de fuga, os veículos ficam obrigados a pagar o pedágio, mesmo se insatisfeitos com o serviço prestado, ou se a sua particular análise custo/benefício for negativa. Conforme forem negociadas as tarifas pelo concessionário junto ao poder público, principalmente pela garantia legal da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, as tarifas de pedágio poder-se-ão estabelecer no limite da capacidade de pagamento do usuário. Nessa situação específica, os benefícios auferidos pela privatização não conseguem ser apropriados pelos usuários do transporte; portanto, os ganhos se limitam às empresas concessionárias e àquelas empresas de transporte que consigam repassar os custos de pedágio aos seus clientes. Essa tem sido a afirmação peremptória dos usuários, especialmente com relação às rodovias já com pedágio. Existem melhorias nas condições de transporte e redução nos custos de manutenção, mas esses não estão justificando o aumento das tarifas de pedágio atualmente praticadas.

Aos usuários das rodovias recomenda-se o fortalecimento da sua organização em entidades de classe e a participação nos órgãos reguladores das

concessões. Essas associações possibilitam grande capacidade de articulação ante o poder público e as empresas concessionárias: permitem a reivindicação por tarifas de pedágio compatíveis com os custos totais de transporte e por melhores condições de tráfego e possibilitam, também, maior fiscalização da atuação dos concessionários. Especial cuidado deve ser tomado na constituição de órgãos reguladores para que não se tornem instrumentos de política partidária, desviando-se dos seus objetivos iniciais de acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços.

8. A inovação no modo ferroviário

No setor ferroviário, o processo foi conduzido, quase na totalidade, por um só agente, com o arrendamento dos bens e as concessões da prestação de serviços de uma única empresa, a RFFSA. Apenas a Ferroeste, no Paraná, e a Fepasa, em São Paulo, têm seus processos de privatização fora do âmbito do BNDES. Isso permite a homogeneização do tratamento analítico dado, ao longo dos próximos anos, nas avaliações do impacto das privatizações no modo ferroviário: a reestruturação da principal malha ferroviária do país, com a posterior privatização em malhas regionais, conduzida dentro de processo único, deixa cada uma das malhas operando em condições contratuais semelhantes.

Outro aspecto relevante é a situação de monopólio relativo da ferrovia. A concessionária ferroviária realmente está em situação de monopólio natural, no que se refere ao transporte de cargas por ferrovia, no trecho considerado; mas em qualquer dos atuais trechos da malha existe a concorrência de pelo menos mais um modo, rodoviário, aquático ou dutoviário. Isso determina, na prática, uma situação concorrencial, para as ferrovias, no concernente ao transporte de bens. O fato é mais evidente se considerada a grande prioridade dada ao modo rodoviário no país, não apenas em relação a políticas de transporte e opções de matriz de transporte, mas em relação à preferência do usuário. Para obter maior rentabilidade dos ativos arrendados e maior retorno dos investimentos na concessão do serviço de transporte ferroviário na malha considerada, necessariamente os concessionários são obrigados a concorrer em preço e prestação de serviços com os outros, em especial com o modo rodoviário. Isso certamente reverte em benefícios aos usuários e ao sistema econômico. Em outras palavras, há ganhos micro e macroeconômicos.

Em quase todos os trechos da malha existe demanda reprimida, se não dos produtos tradicionalmente transportados por ferrovia, como as *commodities*, então por transporte multimodal, transporte de contêineres e outros serviços de transportes, por exemplo, cargas frigorificadas. Essas cargas não apenas aumentam o volume transportado, como também mudam o perfil de cargas, para produtos de maior valor agregado, o que permite praticar tarifas maiores, em face do menor peso relativo do transporte nesses produtos e dos

serviços adicionais prestados pela concessionária. Os investimentos realizados pelas concessionárias têm efeito sinérgico, pois, a cada novo equipamento adquirido ou reformado, novas cargas podem ser atraídas para a ferrovia e, vice-versa, quanto maior o volume de cargas, maiores são as justificativas para investimentos adicionais.

O impacto tarifário é reduzido, porque o transporte ferroviário sempre foi pago diretamente pelo usuário. O poder de negociação do cliente da ferrovia é maior do que o do usuário da rodovia. A contratação do frete rodoviário não se dá diretamente com a concessionária, mas com as empresas transportadoras, as quais não conseguem negociar tarifas de pedágio, exceto nos casos em que se constituem órgãos reguladores, com comissões tripartites de usuário-concessionário-governo, e, ainda assim, a negociação é coletiva e não conforme as cargas transportadas e o serviço prestado. Normalmente o custo do pedágio é repassado integralmente ao frete cobrado. Já o cliente da ferrovia contrata serviço de transporte, não apenas o uso da via; consegue alterar preços, especialmente quando é cliente grande. Não se deve esquecer a sazonalidade de preços de frete, em regiões onde os principais volumes transportados são os grãos agrícolas. Nas épocas de escoamento das safras, só não se alteram as tarifas de pedágio rodoviário, porque o preço do frete por tonelada se altera tanto no modo rodoviário quanto no ferroviário. Até novembro de 1997, o único caso verificado de cobrança diferenciada de tarifas foi na rodovia da região dos Lagos, no estado do Rio de Janeiro, onde o pedágio nos dias úteis é inferior ao cobrado nos finais de semana.

9. Análise integrada dos processos de privatização nos modos rodoviário e ferroviário

As características acima descritas estabelecem diferenças básicas entre as ferrovias e as rodovias, a partir dos processos de privatização: os concessionários ferroviários tendem a se estabelecer como empresas transportadoras, o que não é possível aos concessionários rodoviários. Aqueles têm o poder de contratar cargas e diretamente aumentar o volume de produção; estes não prestam o serviço de transporte, portanto, o volume de produção está mais diretamente dependente do nível de atividade econômica da região abrangida pela rodovia concedida e do nível de atividade econômica do país. Os concessionários rodoviários não podem alterar unilateralmente as tarifas de pedágio, pois elas estão estabelecidas no contrato e só aumentam ou diminuem quando for constatado desequilíbrio econômico e financeiro dos contratos. Os concessionários ferroviários trabalham com tetos tarifários. Essa constatação determina posturas empresariais distintas entre concessionários rodoviários e ferroviários. Os concessionários rodoviários permanecem em maior dependência do setor público, primeiro na negociação de tarifas de pedágio e depois em face das políticas econômicas dos governos estaduais e federal. Os concessionários ferroviários têm maior amplitude de ação.

Apesar de o volume transportado na ferrovia também depender do nível da atividade econômica, a demanda reprimida, existente na antiga RFFSA permite esperar grande expansão dos negócios da ferrovia, mesmo sem considerar incrementos na atividade econômica. Os processos de privatização rodoviária, ao elevarem nominalmente os custos de transportes rodoviários, favorecem, de certo modo, o afluxo de cargas para a ferrovia. Para os segmentos rodoviários concedidos, os processos de privatização ferroviária podem reduzir o volume de cargas transportadas por rodovia, porque o modo ferroviário passa a oferecer não apenas tarifas competitivas, mas também maior segurança e confiabilidade no transporte.

A partir das situações citadas, é possível ocorrer uma redefinição da distribuição modal das cargas transportadas no país, alterando a matriz de transportes não em sua extensão, mas em suas atribuições. Se efetivamente ocorrer redução proporcional das cargas transportadas através de rodovias no país, passa a assumir maior representatividade econômica para os concessionários rodoviários o transporte de passageiros em automóveis de passeio. Essa maior expressão dos automóveis de passeio na arrecadação de pedágio é verificada nos trechos de acesso a regiões de balneários.

A análise intermodal é interessante porque a ferrovia, apesar de concorrer com a rodovia, precisa dos serviços de transporte rodoviário, para a prestação do serviço *door to door*. E para as empresas transportadoras e para o transportador de carga própria é cada vez mais oneroso realizar o transporte de bens apenas por rodovias. A partir deste ponto, a análise é intermodal. Cada vez mais, o usuário final dos serviços de transporte de bens não contrata apenas o transporte rodoviário ou ferroviário, mas contrata o deslocamento dos bens do ponto de partida até o ponto de chegada, não lhe interessando qual o modo a ser utilizado: importa o custo, o tempo, a frequência e a segurança do deslocamento. Nessa ótica intermodal é preciso considerar o conjunto dos modos de transporte e as estações de transbordo, para permitir a análise integrada dos subsistemas de transporte no país. Nessa mesma ótica, surgem as empresas de transporte multimodal, as quais se fortalecem com o incremento dos modais e das estações de transbordo no sistema de transportes do país.

O papel da inovação, nesse contexto de mudanças, é imprimir maior efetividade ao transporte, acarretando melhorias diretas no serviço e, por consequência, no sistema produtivo nacional. Reitere-se que o sistema de transporte eficiente reduz os custos de produção, melhora a competitividade dos produtos e o desempenho econômico do sistema produtivo, podendo estabelecer melhores condições de trabalho à população.

10. Os riscos dos processos de privatização

Os riscos de não se alcançarem os benefícios esperados com os processos de privatização existem para todos os atores.

O poder concedente, em teoria, não estaria sujeito a riscos: dispõe dos instrumentos jurídicos para regular, fiscalizar e até extinguir os processos de privatização. O risco reside na sua capacidade de manter a integridade dos processos. Quando se considera a relativa incapacidade histórica de o Estado brasileiro regular em favor dos interesses da maioria da população, não se deve esquecer a hipótese de tal fenômeno ocorrer novamente. A eventual eficácia ou ineficácia dos órgãos de controle normativo pode constituir o ponto-chave para determinar o sucesso ou o fracasso dos processos no país.

É importante destacar a possibilidade da ocorrência de situações matizadas de sucesso e fracasso. Por exemplo, se determinada concessionária ferroviária não conseguir atingir integralmente o nível de redução de acidentes estabelecido no contrato, o transporte no trecho considerado não vai apresentar, por consequência, o nível de segurança pretendido, sem, contudo, motivar a suspensão da concessão dos serviços e do arrendamento da malha. O serviço de transporte ferroviário estará prejudicado, embora constatem-se diversas inovações e melhorias.

Outro risco para o poder concedente, e para a sociedade como um todo, é a situação física e operacional das rodovias e ferrovias ao final do prazo de concessão. Como os processos estão no início, não se dispõe de informações para determinar o perfil de atuação dos agentes envolvidos na fiscalização, das exigências de manutenção e da prestação de serviços por parte dos concessionários; em outras palavras, não se pode afirmar com qual grau de probidade serão mantidas as cláusulas contratuais até o final dos períodos de concessão e arrendamento.

Para os concessionários, os riscos se apresentam em dois aspectos principais: os riscos econômicos do não-atingimento do volume de tráfego ou de cargas a serem transportadas, os quais não estão incluídos nas equações do equilíbrio econômico financeiro dos contratos; e os riscos políticos de encampação da concessão ou da prática de tarifas baseadas em critérios políticos e não técnicos.⁷ Esse risco se pretende bastante reduzido a partir das cláusulas contratuais. Todavia, o poder público pode não concordar com as argumentações técnicas de elevação de custos, por exemplo, perante a necessidade de novo investimento em determinada obra, não prevista em contrato; ou pode fixar as tarifas com critérios políticos, inviabilizando o investimento. A empresa concessionária, ao se sentir prejudicada, pode reivindicar em juízo a manutenção das cláusulas contratuais, processo lento nos tribunais brasileiros.

O risco para o usuário está na situação contrária à descrita anteriormente. A empresa concessionária, constituída normalmente por grupos econômicos fortes e bem-estruturados, consegue justificar, junto ao poder concedente, a suspensão de determinada obra ou a elevação da tarifa capaz de reduzir subs-

⁷ No final do primeiro semestre de 1998, o governo do Paraná reduziu à metade as tarifas de pedágio em todo o estado, em face de pressões populares. Esta redução tipifica o risco político dos empreendimentos em parceria com o governo.

tancialmente a clientela e os lucros das empresas usuárias e/ou inclusive inviabilizá-las. As empresas concessionárias argumentam que os usuários estão protegidos de tarifas abusivas ou da má qualidade dos serviços prestados, porque os contratos de concessão estabelecem claramente as condições de operação das concessionárias.

11. Observações finais

A primeira evidência deste aspecto da reforma do Estado está no aumento das oportunidades de investimento no Brasil para a iniciativa privada, de capital nacional e estrangeiro.

Os ganhos macroeconômicos, pretendidos com as privatizações, só ocorrerão se as tarifas de frete acompanharem ou forem condizentes com as esperadas reduções de custos de transporte. Esse cálculo deve incorporar não apenas as reduções de custos de manutenção da frota rodoviária e dos fretes ferroviários, mas também a diminuição dos tempos de viagem e o aumento da segurança do transporte. Caso o impacto positivo da adoção de inovações tecnológicas e na gestão permaneça na esfera das empresas concessionárias, ou das grandes empresas de transporte rodoviário e multimodal, sem o repasse às tarifas de frete, o ganho será microeconômico, para estas empresas, e poderá até acarretar a inviabilização de atividades econômicas cujos custos de transporte têm peso significativo. Este é o caso específico das *commodities*, pois são produtos de baixa densidade de valor que constituem principalmente matérias-primas para os produtos industrializados e acabam por determinar perda de competitividade do sistema produtivo nacional.

A inovação institucional e as decorrentes inovações tecnológicas e na gestão só serão verificadas na prática se, no mínimo, duas condições forem estabelecidas: a manutenção da concorrência e a fiscalização imparcial dos serviços prestados. É necessária a efetiva fiscalização da qualidade dos serviços e preços cobrados, o que pode ser obtido por meio dos órgãos reguladores e da maior participação dos usuários na fiscalização. As agências reguladoras surgem como alternativas de fiscalização, mas podem vir a se tornar um novo aparato burocrático do governo; portanto, cumpre haver cuidado na sua constituição e organização, para serem instrumento imparcial e dinâmico de controle. Isto se obtém com a criação de um organismo autônomo, de personalidade jurídica própria, que possua fonte de receita garantida — por exemplo, parcela da arrecadação do pedágio — e seja gerenciado por pessoas mais voltadas ao interesse público e menos envolvidas com política partidária.

Os processos de privatização de rodovias e ferrovias no Brasil têm características inerentes a esses modos de transporte e as observações feitas neste artigo procuram ser específicas aos processos considerados. No entanto, a inovação institucional na forma de atuação do Estado existe em todos os setores infra-estruturais. Portanto, algumas das observações aqui apresenta-

das servem para os processos de privatização dos setores elétrico e de telecomunicações, também em curso no país, se observadas as especificidades de cada setor. Os riscos tarifários, de volume de demanda, de qualidade na prestação dos serviços e de encampação pelo poder público são alguns exemplos.

Referências bibliográficas

- Baumann, Renato. As privatizações: solução para a crise do Estado? *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, FEE, 22(2):95-103. 1992.
- Bernard, A. B. & Garcia, M. G. P. *Provisão pública e privada da infra-estrutura e desenvolvimento econômico*. BNDES, 1995. (Texto para Discussão, 2.)
- Biedermann, A. K. & Peringer, A. M. A crise do Estado brasileiro e as privatizações: rumos e metamorfoses. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, FEE, 22(2):118-31, 1992.
- Cherobim, Ana Paula M. S. Inovações na gestão de transportes de bens: expectativas em face da privatização. Curitiba, PPGTE/Cefet-PR, 1997. (Dissertação de Mestrado.)
- Chizzotti, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo, Cortez, 1991.
- Cintra, Marcos. Concessões, parcerias e privatização. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, 49(10), out. 1995.
- Donahue, John. *Privatização: fins públicos, meios privados*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1992.
- Dowbor, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, Iparde (82):65-84, set./dez. 1994.
- Faria, Lauro Vieira. Privatização e retomada do crescimento econômico. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, 47(2):39-40, fev. 1993.
- Ferreira, C. K. (coord.). Alternativas para a retomada dos investimentos em infra-estrutura. Projeto: agenda da construção: alternativas para o desenvolvimento. São Paulo, PUC-SP, 1996a. mimeog.
- . O *project financing* e a parceria público-privada nos investimentos em infra-estrutura. *Estudos Econômicos da Construção*. São Paulo, Sinduscon SP (1):39-93, 1996b.
- Garcia, Márcio G. P. O financiamento à infra-estrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado. *Revista de Economia Política*. São Paulo, Nobel, 16(3):5-19, jul./set. 1996.
- Jeger, Ernesto. Parcerias público-privado. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, RSP, 120(1):165-80, jan./abr. 1996.
- Lamy, Philippe & Castro, Newton. *A reforma e a modernização do setor de transporte ferroviário de carga*. Brasília, Ipea, 1994. (Texto para Discussão, 339.)
- Marques, Sérgio de Azevedo. *Privatização do sistema ferroviário brasileiro*. Brasília, Ipea, 1996. (Texto para Discussão, 434.)

- Modiano, Eduardo. Privatização: o elefante começa a encolher. *Rumos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, ABDE, 16(93):4-10, jan./fev. 1992.
- Moreira, Terezinha. O processo de privatização mundial: tendências recentes e perspectivas para o Brasil. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, 1(1), jun. 1994.
- & Carneiro, M. C. Fontainha. A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, 1(2), dez. 1994.
- Nelson, R. & Winter, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Harvard University Press, 1982.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Addison Wesley, 1993.
- Pessoa, R. S. *Fontes de financiamento para a infra-estrutura rodoviária federal: necessidade de recomposição*. Brasília, Ipea, 1993. (Texto para Discussão, 293.)
- Piccinni, Maurício Serrão & Nascimento, Cinthia Araujo. *Programa de concessão de rodovias federais — Procofe*. 1996. (Nota Técnica AP/Depec 16/96.)
- Prado, Maurício. Concessão pública: um empreendimento público comercial. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, 3(5), jun. 1996.
- Schroeder, Élcio Mário & Castro, J. C. de. Transporte rodoviário de carga: situação atual e perspectivas. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, 3(6), dez. 1996.
- Schumpeter, Josef Alois. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. [1911]. São Paulo, Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas.)
- . *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.
- Silva, Carlos Eduardo de Souza e. Autonomia de gestão e concorrência em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 28(3), jul./set. 1994.