



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM LOGÍSTICA E PESQUISA
OPERACIONAL (GESLOG)

MARCOS VINICIUS SANFORD FROTA FILHO

ANÁLISE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DAS
AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FORTALEZA

2015

MARCOS VINICIUS SANFORD FROTA FILHO

**ANÁLISE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DAS
AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Logística e Pesquisa Operacional da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Logística e Pesquisa Operacional. Área de concentração: Gestão Logística.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Moreira Leite.

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Frota Filho, Marcos Vinicius Sanford.

Análise das Parcerias Público-Privadas no Setor de Infraestrutura e Serviços Públicos : um estudo das aquisições na administração pública / Marcos Vinicius Sanford Frota Filho. – 2015.
82 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Pós-Graduação em Logística e Pesquisa Operacional, Fortaleza, 2015.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Moreira Leite.

1. Parcerias público-privadas. . 2. Infraestrutura. . 3. Administração Pública. . I. Título.

CDD 658.5

MARCOS VINICIUS SANFORD FROTA FILHO

ANÁLISE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR DE
INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DAS AQUISIÇÕES
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Logística e Pesquisa Operacional da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Logística e Pesquisa Operacional. Área de concentração: Gestão Logística.

Aprovado em: 23/ 09/2015

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. João Bosco Furtado Arruda (Examinador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Deborah Mythia Barros Alexandre (Examinadora)
Fanor DeVry Brasil

A Deus;
Aos meus pais, filhas e mestres.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por essa valiosa oportunidade de aperfeiçoamento e crescimento profissional.

Às minhas filhas Isabela Rolim Sanford Frota e Isadora Rolin Sanford Frota e a minha esposa Maysa Oliveira Rolim Sanford Frota pelo apoio incontestável e incondicional.

Aos meus pais Marcos Vinícius Sanford Frota e Eliane Maia Sanford Frota pelo esforço empreendido para me possibilitar uma educação de qualidade.

Ao Professor Dr. Carlos Américo Leite Moreira, pelas excelentes aulas na graduação, no mestrado e na orientação.

Ao professor Ph.D. João Bosco Furtado Arruda por ter me oportunizado um enriquecimento analítico a partir das suas aulas.

À professora Dr.^a Marta Maria de Mendonça Bastos pela sua visão mais humana das relações econômicas.

À professora Deborah Mithya Barros Alexandre pela sua contribuição na avaliação desta Dissertação.

“A compreensão única do setor público – como algo mais do que uma versão social ineficiente do setor privado – afeta a natureza das parcerias público – privadas que surgem, bem como as recompensas que o Estado se sente no direito de colher.”

(Mazzucato)

RESUMO

Esta dissertação busca apresentar a nova forma de contratação do setor público com o setor privado a partir das parcerias público-privadas como uma ferramenta da Administração Pública para promover a modernização da infraestrutura como a construção de portos, aeroportos, ferrovias, presídios, hospitais por meio de investidores privados, mas com uma robusta legislação garantidora dos lucros dos capitais investidos. Descreve-se o processo de atuação do Estado no provimento da industrialização brasileira ao longo do século XX a partir das transformações da Administração Pública e do próprio Estado. Em seguida é realizada uma caracterização das parcerias público-privadas a partir dos exemplos das experiências internacional e nacional, constatando a inserção das PPPs no modelo de contratações da Administração Pública como consequência da crise fiscal do Estado. Por fim, busca-se evidenciar o processo de captura do Estado pelo setor privado a partir da análise crítica da Lei nº 11.079/2004, associado ao processo de mundialização do capital, suscitando dúvidas sobre os benefícios econômicos e sociais da utilização desse modelo de contratação pelo setor público. Destarte, a análise crítica da legislação, uma avaliação econômica das parcerias público-privadas só será possível a partir de uma análise comparativa entre o custo para o Estado de fornecer serviços e infraestrutura pública diretamente e o custo do fornecimento a partir de parcerias público-privadas. No entanto, tal análise carece de dados devido ao pouco tempo de edição da Lei nº 11.079/2004, recém completada 10 anos.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. Infraestrutura. Administração Pública.

ABSTRACT

This thesis aims to present a new way of hiring in the public sector with the private sector from the public - private partnerships as a public administration tool to promote the modernization of infrastructure, such as building ports, airports, railways, prisons, hospitals through private investors, but with a strong guarantor legislation profits on invested capital. It describes the state action process in the provision of Brazilian industrialization in the twentieth century from the transformation of public administration and the state itself. Next is performed a characterization of public - private partnerships from the examples of international and national experiences, noting the inclusion of the PPP model in the hiring of public administration as a consequence of the state's fiscal crisis. Finally seeks to highlight the state of the capture process by the private sector from the review of Law No. 11.079 / 2004, together with the capital of the globalization process, raising doubts about the economic and social benefits of using this contracting model by public sector. Thus, an economic assessment of public-private partnerships will only be possible from a comparative analysis between the cost for the state to provide services and public infrastructure directly and cost of supply from public-private partnerships, however this analysis lacks data given the short time editing of Law No. 11.079 / 2004, just turned 10 years.

Keywords: Public-private partnerships. Infrastructure. Public Administration.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Entradas autônomas de capital nos períodos 1956 a 1961.....	39
Tabela 2 - Plano de Metas: previsões e resultados, 1957 – 1961.....	39
Tabela 3 - Investimento em concessões planejadas por setor.....	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BB -	Banco do Brasil
BIRD -	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB -	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE -	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES -	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACEX -	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CEF -	Caixa Econômica Federal
CEPAL -	Comissão Econômica para a América Latina
CF -	Constituição Federal
CHESF -	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CMBEU -	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
COSIPA -	Companhia Siderúrgica Paulista
CSN -	Comissão Siderúrgica Nacional
CVRD -	Companhia Vale do Rio Doce
EUA	Estados Unidos da América
FGP -	Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
FGV -	Fundação Getúlio Vargas
FMI -	Fundo Monetário Internacional
GEIA -	Grupo de Estudo da Indústria Automobilística
JK -	Juscelino Kubitschek de Oliveira
PAEG -	Plano de Ação Econômica do Governo
PFI -	<i>Project Finance Initiative</i>
PIB -	Produto Interno Bruto
PIL -	Programa de Investimento em Logística
PLAME -	Plano de Metas
I PND -	I Plano de Desenvolvimento Econômico
II PND -	II Plano de Desenvolvimento Econômico
PPP -	Parceria Público-Privada
PPPs -	Parcerias Público-Privadas
PROÁLCOOL -	Programa Nacional do Alcool
SALTE -	Saúde, Alimentação, Transporte, Energia

SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito

TAV - Trem de Alta Velocidade

USIMINAS - Usina Siderúrgica de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Justificativa	21
1.2	Problema da pesquisa	22
1.3	Objetivos	23
1.3.1	Geral	23
1.3.2	Específicos	23
1.4	Hipóteses	24
1.5	Metodologia	24
1.6	Estrutura da monografia	25
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POLÍTICA ECONÔMICA E FORMAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DO BRASIL	28
2.1	Fase da Administração Pública patrimonialista	29
2.2	Administração Pública burocrática	31
2.3	Administração Pública gerencial	42
2.4	Logística de aquisição no setor público na ótica gerencial	43
3	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO MODELO DE AQUISIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	45
3.1	Noções gerais sobre licitação	46
3.2	O que são as Parcerias Público-Privadas e quais seus objetivos?	49
3.2.1	<i>Experiências internacionais em Parcerias Público-Privadas</i>	51
3.2.2	<i>Experiência brasileira</i>	52
4	O ESTADO E A PARCERIA PRIVADA	55
4.1	Transformações do papel do estado nos séculos XX e XXI	57
4.1.1	<i>Estado social</i>	59
4.1.2	<i>Estado subsidiário</i>	59
4.2	Papel da globalização do capital	61
4.3	Análise crítica da legislação das Parcerias Público-Privadas no Brasil	64 67
4.3.1	<i>Tipos de Parcerias Público-Privadas</i>	69
4.3.2	<i>Repartição dos riscos e compartilhamento dos ganhos</i>	70
4.3.3	<i>Garantias da Parceria Público-Privada</i>	71

4.3.4	<i>Perspectiva para as Parcerias Público-Privadas</i>	72
5	CONCLUSÃO	74
5.1	Principais conclusões	74
5.2	Limitações do estudo	76
5.3	Considerações finais	77
	REFERÊNCIAS	78

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública busca atingir suas finalidades precípuas, valendo-se de prerrogativas legais. Tais privilégios legais se apresentam como verdadeiros poderes da Administração, baseando-se na supremacia do interesse público e na indisponibilidade da coisa pública para alcance das finalidades públicas.

Segundo Marinela (2006), o estudo da Administração Pública deve partir da definição de Estado soberano, federal, no seu conceito amplo, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados.

Nas palavras de Bresser-Pereira (2005, p.3):

O Estado é a instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos de cada Estado – Nação, através da constituição nacional, e de todas as demais instituições legais ou jurídicas que cria ou legitima, e que fazem parte constitutiva dele próprio.

Segundo Demo e Ponte (2008), a Administração Pública vem se tornando cada vez mais complexa. Em resposta aos desenvolvimentos econômico, social, político e tecnológico, a máquina pública também cresceu em tamanho, poder e obrigações. A influência crescente do setor privado no setor público se faz sentir em reformas ditadas pelo mercado, em privatizações e em Parcerias Público-Privadas (PPPs) ou na aniquilação de áreas do setor público. Nesse sentido, é importante conhecer os limites e alcances da responsabilização no setor público tanto pelos legisladores, como pelos cidadãos.

A manifestação da vontade do Estado apresenta-se através dos denominados Poderes do Estado. Nos Estados de Direito, adota-se a clássica tripartição dos Poderes que no ordenamento jurídico brasileiro, essa divisão é determinada pela nossa Carta Magna, em seu art. 2º que emana:

São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o legislativo, o Executivo e o Judiciário onde: Executivo, Legislativo e Judiciário, onde ao legislativo cabe a função típica de elaboração das leis; ao Judiciário a função típica da aplicação coativa da lei à sociedade e ao executivo a função administrativa. (BRASIL, 2014, p. 8).

Nas palavras da jurista Marinela (2006), a função administrativa do Poder Executivo apresenta inúmeras dificuldades para conceituação, em razão da grande heterogeneidade das suas atividades, pois compreende a conversão da lei em ato individual e concreto.

Para Meirelles (2003, p 63):

A Administração Pública deve ser conceituada, adotando-se os seguintes critérios: o formal, que define a Administração como um conjunto de órgãos instituídos para consecução do Governo; o material, que estabelece um conjunto de funções necessárias para os serviços públicos; e o operacional, que a define como o desempenho sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Portanto, a Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado para a realização de serviços, visando a satisfação das necessidades da coletividade. A natureza da atividade administrativa do Estado é de *munus* público para quem a exerce, caracterizando-se como um dever de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, não se admitindo a liberdade para a perseguição de outros interesses. Com a necessidade de gerenciar a coisa pública com eficiência e eficácia, evitando os desmandos patrimonialistas baseados na corrupção e na usurpação do poder do povo, a Administração utiliza-se de normas definidas no seu ordenamento jurídico para realizar suas atividades.

Para alcançar seus objetivos, a Administração Pública precisa adquirir bens e serviços, promover infraestrutura adequada ao desenvolvimento econômico e social, atendendo às demandas da sociedade em educação, saúde, transporte, energia, mobilidade urbana, saneamento, alimentação, moradia.

Com o advento da Constituição da República Brasileira de 1988, a logística do setor público ficou atrelada às determinações do seu artigo 37, inciso XXI, que expressa:

[...] que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 2014, p. 19).

Essa forma de aquisição no setor público é, ainda, uma característica forte do modelo de administração burocrática weberiano, mais adiante detalhado neste trabalho.

A licitação é o procedimento administrativo que tem como objetivo promover a seleção da proposta mais vantajosa para o Estado. No entanto, esse procedimento exige o atendimento rigoroso dos preceitos legais, mais especificamente, a Constituição Federal (CF) e a Lei nº 8.666/93, que muitas vezes provoca uma lentidão nos processos de aquisição de obras de infraestrutura e serviços pelo Poder Público e, também, restrições à atuação do setor privado em empreendimentos em que os retornos só acontecem em longo prazo, pois a lei das licitações restringe os contratos oriundos das licitações a 12 (doze) meses de contrato do exercício financeiro, salvo prorrogação nas seguintes hipóteses: 1. projetos que estejam contemplados no Plano Plurianual; 2. prestação de serviços a serem executados de forma contínua limitada a 60 (sessenta) meses; 3. aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática pelo prazo de 48 (quarenta e oito) meses; 4. contratos de concessão de serviços públicos cujo prazo depende da lei específica de cada serviço.

Nessa perspectiva, leis federais são instituídas com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos licitatórios, permitindo o aumento da competitividade, flexibilidade das contratações do Estado possibilitando uma transferência para a iniciativa privada da execução e administração de serviços e infraestrutura, como no caso da Lei nº 11.079/2004 das PPPs, na qual o ente estatal oferece uma série de garantias para atrair o ente privado. Além de buscar a desburocratização para os procedimentos de contratação, o objetivo é diminuir a participação do Estado na administração e financiamento da infraestrutura, contribuindo para a redução de despesas e alcançando uma maior qualidade na prestação do serviço público.

O modelo das PPPs surge a partir das discussões sobre a capacidade do Estado em meio a uma crise fiscal para financiar os projetos de infraestrutura, os quais precisam ser implementados para o País aumentar a sua competitividade e atratividade na perspectiva do mercado globalizado. Para provocar a inserção do setor privado em projetos que exigem a aplicação de vultosos capitais, o Estado precisou criar mecanismos nas legislações que viabilizassem a entrada desses capitais.

Nesse sentido, a lei das PPPs, já no seu artigo 2º, parágrafo 4º, expressa vedações na celebração de contratos por este instrumento que são, por si próprias, as grandes inovações legais que permitem a atração de parceiros privados para áreas de infraestrutura e serviços que demandam a imobilização de grandes capitais, tais como: I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Fica evidente, a intenção dos legisladores em contemplar, para este modelo de contratação, os grandes empreendimentos do setor de infraestrutura e serviço. Esses são problemas que o Estado tem que enfrentar se pretende retomar os investimentos produtivos na perspectiva de uma política econômica de desenvolvimento nos moldes das políticas anteriores à crise da dívida externa da década de 80, especialmente na infraestrutura, como estradas, ferrovias, portos, aeroportos, usinas de energia que são exemplos de empreendimentos de custos muito elevados, com cronogramas para entrega muito elásticos e com retornos de longuíssimo prazo demandando anos ou décadas.

Investimentos que, antes, só o Estado era capaz de custear; depois do processo de mundialização financeira da economia, agentes privados, agora, são capazes de fomentar, mas dentro da lógica do lucro, tendo como base a análise para decidir os investimentos às margens de lucro do setor não produtivo do mercado financeiro. Nenhum agente econômico privado vai aplicar centenas de milhões sem um ambiente de negócios que garanta o retorno do capital investido.

Portanto, da mesma forma que o Estado legisla com objetivo de atrair o setor privado, é também impelido a criar leis com objetivo de garantir o lucro do parceiro privado, dentro da mesma lógica levantada por Galbraith (1985, p.226) na clássica obra “O Novo Estado Industrial”, quando ele diz que:

Uma solução é fazer que o Estado absorvesse os riscos mais sérios, ele pode prover ou garantir um mercado para o produto. E pode sustentar o custo do desenvolvimento, de modo que, num caso de aumento imprevisível a firma não tenha que arcar com ele.

No prefácio à terceira edição desse mesmo livro, Galbraith (1985, p. 226) afirma que: “[...] o poder decisório na sociedade industrial moderna não é exercido

pelo capitalista, mas pela organização; não pelo capitalista, mas pelo burocrata da indústria. É o que ocorre nos sistemas de planejamento do Ocidente.”

Nesse sentido, o Estado foi além, criando a possibilidade legal para a inserção das PPPs como solução para o financiamento pelo setor privado das grandes obras de infraestrutura e serviços, adequando também os mecanismos legais para garantir os retornos dos investidores, a partir de uma ótica rentista inserida no processo de mundialização do capital.

Nessa perspectiva, o objetivo fundamental do Estado, que é atender às necessidades da coletividade, deve estar em congruência com os objetivos dos interesses privados: lucros com taxas de retorno crescentes.

Chesnais (1996), na discussão sobre os grupos industriais como agentes ativos da mundialização financeira, chega na mesma conclusão da submissão dos interesses do Estado aos interesses do capital privado no bojo da globalização financeira.

Segundo Chesnais (1996, p. 306):

A mobilidade do capital, juntamente com o movimento de liberalização e desregulamentação, levaram a melhor sobre o quadro sócio político do Estado Nacional. Nesse sentido a ampla mobilidade do capital permite que as empresas obriguem os países a alinharem suas legislações àquelas do Estado onde forem mais favoráveis a elas (isto é, onde a proteção for mais fraca).

Chesnais (2002) afirma que depois de um século desde a passagem do capitalismo de livre concorrência ao capitalismo de monopólio, o grupo industrial é sem exceção um grupo industrial de dominante financeiro.

O momento atual da economia brasileira é rico no sentido de comprovar a discussão levantada por Chesnais. Observa-se um processo inflacionário provocado pelo aumento dos custos em setores regulados pelo próprio governo, mas que são operados por grupos industriais ligados diretamente ao processo de globalização financeira como o setor de energia, por exemplo.

Para combater a elevação no nível de preços da nossa economia, os formuladores das políticas econômicas aumentam as taxas básicas de juros da economia, prejudicando ainda mais o setor produtivo. Tal posicionamento mostra o alinhamento do Estado na manutenção do mercado rentista mais interessado em obter renda sem investir em produção.

Essa é a mesma lógica observada por Smith (1981, p.148) ainda no século XVIII, quando afirma que:

[...] seja qual for a parte da sua riqueza que um homem empregue como capital, espera que ela lhe seja sempre restituída com um lucro”; aquele que dispõe de riqueza acumulada “só aplica capital numa indústria com vista ao lucro”, o que significa que o titular do capital “não teria qualquer interesse em empregar indivíduos industriais se não esperasse obter, com a venda do seu trabalho, um pouco mais do que o necessário para reconstituir a sua riqueza inicial; e não teria qualquer interesse em empregar um maior número de bens, de preferência a um volume menor, se os lucros que auferir não fossem proporcionais ao volume do capital empregado.

Essa tese é, também, a base da teoria da nova Administração Pública – Administração Gerencial - baseada no Estado Mínimo - administração que considera os seus procedimentos ineficientes - e que a lógica da administração privada é mais eficiente e eficaz (efetiva), e que, por isso, o que for possível transferir para a iniciativa privada deve ser feito. Segundo Smith (1981, p. 599):

As grandes nações não são jamais arruinadas pela prodigalidade e o mau emprego dos capitais privados, embora às vezes o sejam pelos públicos. Na maior parte dos países, a totalidade ou a quase totalidade das receitas públicas é empregada na manutenção de indivíduos não produtivos. É o caso de todos os que compõem uma corte numerosa e esplêndida, uma grande instituição eclesiástica, armadas e exércitos numerosos que em tempos de paz nada produzem e em tempos de guerra nada adquirem que possa compensar o dispêndio incorrido com a sua manutenção, ainda que só durante o período de duração da guerra. Toda essa gente, dado que nada produz, tem de ser mantida pelo produto do trabalho de outros homens.

E continua o autor:

Deste modo, quando se multiplicam para além do necessário, podem, num ano, consumir uma parcela tão elevada daquele produto que a parte restante não baste para manter os trabalhadores produtivos necessários à reprodução do ano seguinte. Assim a produção do ano seguinte será inferior a desse ano e, se se mantiver o mesmo desconcerto, a do ano a seguir reduzirá-se ainda mais. Pode acontecer que esses indivíduos improdutivos, que deviam ser mantidos apenas por uma parte do rendimento disponível do conjunto das pessoas, cheguem a consumir uma parcela tão grande da totalidade de rendimento, obrigando tão elevado número de indivíduos a consumir o respectivo capital, ou seja, os fundos destinados a manutenção do trabalho produtivo, que a frugalidade de adequado emprego dos capitais por parte dos indivíduos não seja suficiente para compensar a perda e degradação do produto originadas por esse violento e forçado abuso. (SMITH, 1981, p. 599).

Ainda Smith (1981, p. 599), conclui:

Todavia, na maior parte das ocasiões, esta frugalidade e adequado emprego de capitais são, ao que a experiência mostra, suficientes para compensar não só a prodigalidade e mau emprego de capitais privados, mas também a extravagância pública dos governos. O esforço uniforme, constante e ininterrupto de todos os homens para melhorar a sua situação, princípio de que deriva originalmente a opulência pública e nacional, tal como a privada, é muitas vezes suficientemente poderoso para manter o progresso natural das coisas no sentido da sua melhoria, a despeito tanto da extravagância do governo como dos erros da administração. Tal como princípio desconhecido da vida animal consegue muitas vezes restituir a saúde e o vigor à constituição, apesar não só da doença, mas também dos absurdos tratamentos prescritos pelo médico.

Iório (1997, p. 15) faz uma análise abordando a questão da moral com a causa do crescimento do Estado e dos males provocados por esse processo:

Tanto o relativismo moral quanto o crescimento do Estado que ele desencadeou pareciam desconhecer que a capacidade destrutiva dos indivíduos, embora perversa, é insignificante diante da que o Estado, mesmo quando bem intencionado, revelou possuir. Onde é grande o Estado, onde as instituições democráticas revelam incapacidade para conter o poder excessivo e sua concentração e onde os valores tradicionais sobre o que é bom ou mal são desdenhados – e, muitas vezes ridicularizados –, o componente de egoísmo que sempre caracterizou os seres humanos não encontra limites à sua expansão.

Já a economista italiana Mazzucato (2014), ao escrever sobre a relação entre governos e o dinamismo da inovação nos mercados no livro “O Estado Empreendedor”, faz uma análise reveladora expondo fatos que vão de encontro às ideias de autores contemporâneos sobre economia, eficiência e inovação. Demonstra que movimentos de inovação, dinamismo e revolução tecnológica na história do capitalismo tiveram participação indispensável do Estado, seja por meio do financiamento direto de pesquisas, seja por meio de laboratórios públicos e bancos estatais.

Segundo Mazzucato (2014), o Estado não é importante apenas pelas razões anticíclicas Keynesianas, quando a demanda e os investimentos estão baixos, mas também a qualquer momento no ciclo de negócios para desempenhar papel de vanguarda. Em nenhum outro lugar isso é mais verdadeiro que no mundo da inovação, no qual o nível de incerteza é tão alto. Mesmo durante um período de expansão, a maioria das empresas e bancos prefere financiar inovações incrementais

de baixo risco, esperando que o Estado deixe sua marca em áreas mais radicais. Como acontece em todas as revoluções tecnológicas, é necessário um governo ousado para assumir a liderança, como ocorreu no caso da *Internet*, biotecnologia e nanotecnologia. Ao proporcionar essa liderança, o Estado faz com que aconteçam coisas que não aconteceriam de outra maneira.

O próprio processo de industrialização do Brasil, a partir dos 1930, só foi possível pela iniciativa do Estado em empreendimentos de alto risco e com retornos de longuíssimo prazo em um período que foi marcado pelo modelo de administração pública burocrático, contradizendo o mantra atual do Estado como um ente lento, pesado e incômodo para os interesses da sociedade.

Sob essas diversas argumentações pró e contra o Estado, a Administração Pública busca inovar na busca de um modelo de atendimento às necessidades da sociedade a partir da transferência de determinadas atividades para o setor privado. No entanto, observa-se um *trade off*, no sentido em que ao mesmo tempo que o Estado busca mitigar sua ineficiência na aplicação dos recursos públicos para atender aos cidadãos é também forçado a criar um arcabouço legal para garantir os retornos dos capitais privados.

Portanto, é no cenário composto pela crise fiscal do Estado aliado aos processos de globalização financeira que são propostas alternativas, como as PPPs, para solucionar os problemas de investimento do setor público nas áreas de infraestrutura e serviços.

Na legislação pátria, as PPPs são definidas como contratos realizados entre a Administração Pública e o parceiro privado, na forma de concessão patrocinada ou administrativa. Somente estes contratos estão sujeitos ao regime criado pela Lei Federal n.º 11.079/2004.

Nessa perspectiva, Di Pietro (2009) afirma que a Lei Federal n.º 11.079/2004 não traz um conceito sobre o que seria a “Parceria Público-Privada”, a lei apenas define as duas modalidades: patrocinada ou administrativa.

Muitas dúvidas cercam o modelo de PPPs, principalmente quando comparado com as concessões, que também é um modelo de atração para os capitais privados, e com o próprio conceito de privatização, expressão que normalmente é utilizada para indicar o envolvimento do setor privado em um setor que antes era de domínio exclusivamente público.

Isto posto, é importante analisar e compreender as características das PPPs na política pública de infraestrutura, que tem como propósito ser um modelo para ganho de agilidade e retomada de crescimento pelo Estado, atendendo assim o objetivo da eficiência e eficácia dos serviços aos cidadãos, considerados como clientes, a razão de ser do Estado.

1.1 Justificativa

A Administração Pública tem no setor de aquisições um de seus pontos críticos, pois qualquer construção, reforma ou aquisição de materiais de expediente é realizado com a utilização de recursos públicos, os quais exigem que o gestor público utilize-os da melhor forma possível. Na medida em que as demandas sociais e econômicas aumentam, o Estado é forçado a se adaptar, e essa adaptação passa, necessariamente, pelo setor de aquisições. Serviços públicos e infraestrutura são objetos, onde o Estado procura mecanismos legais para tornar mais eficiente os procedimentos licitatórios.

Diante da crescente necessidade por serviços públicos e infraestrutura de melhor qualidade, torna-se crucial discutir a forma de financiamento do Estado para alcançar esses objetivos. Desde a crise fiscal dos anos 1980 e, principalmente a partir do diagnóstico do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que se identificou o aumento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com servidores, como a bens e serviços, e o aumento da ineficiência dos serviços prestados aos cidadãos. A necessidade de mudança na Administração Pública, proposta no modelo gerencial, constituiu-se uma alternativa à crise fiscal do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Nessa linha de raciocínio, a Reforma da Gestão Pública de 1995/98 teve como um dos seus pressupostos a ideia que o Estado só deve executar diretamente as tarefas que lhe são exclusivas e que envolvam o uso do poder do Estado.

Bresser-Pereira (2005) defende que todos os demais serviços que não são exclusivos do Estado, e que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos, não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados por terceiros. Portanto, a procura por melhores serviços públicos aliado a um quadro de escassez de recursos públicos forçou o Estado a buscar novos instrumentos jurídicos para que os capitais privados sejam

usados para a prestação de serviços públicos.

Foi nessa perspectiva, que em 30/12/2004, entrou em vigor a Lei nº 11.079, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de PPPs no âmbito da Administração Pública, com o objetivo de transformar essa legislação em um instrumento onde os governos, nas três esferas, possam descentralizar a administração dos investimentos, transferindo-a ao setor privado, resolvendo, assim, o problema da escassez de recursos aliada à ineficiência estatal (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, justifica-se o estudo das parcerias público-privadas e sua forma de implementação como modelo de aquisição pelo setor público no Brasil, pois o desenvolvimento da infraestrutura e de serviços públicos eficientes, e ao mesmo tempo vantajosas para o Estado, são fundamentais para o desenvolvimento econômico e garantia de acesso a todos os cidadãos a serviços básicos, pois segundo Dal Pozzo e Jatene (2015, p. 57):

No Brasil, metade dos investimentos em infraestrutura é realizada pelo setor público, a outra metade é realizada pelo setor privado, totalizando apenas 2% do PIB. Considerando a constrição sofrida pelo setor público e o fato de que a taxa média de investimentos de economias emergentes em infraestrutura é de 3% e as dos latinos americanos Chile e Colômbia é de 6%, é natural que se conclua que o aumento do investimento nacional passa diretamente pela atração de capital privado, se mantida as constrições sobre a capacidade pública.

1.2 Problema da pesquisa

Da socialização das crises do setor primário, sobretudo o café, no início da República, até a formação do Parque Industrial Nacional, o Estado sempre teve papel fundamental no desenvolvimento econômico brasileiro.

Atuando de forma direta na indução da economia, do início do século XX até o início da década de 80, marcada pela crise da dívida externa, o Governo Brasileiro tem, a partir da década de 90, um novo paradigma: a transferência para o setor privado, de serviços e setores que foram desenvolvidos pelo Estado, sob a justificativa de uma iminente crise fiscal e da necessidade de tornar o serviço público mais eficiente, dentro da perspectiva da administração pública gerencial.

O Estado Brasileiro, a partir da década de 80, freou os investimentos direcionados a infraestrutura. Com o Plano Real, em 1994, foi estabilizada a moeda, preparando o País para um novo ciclo de crescimento, mas a incapacidade do Estado

no bojo de uma crise fiscal expôs as graves deficiências estruturais do país no sentido de promover um desenvolvimento econômico sustentável. Devido a essa situação, o Estado está implementando um programa de parceria público privada, objetivando o aumento da eficiência na formação de infraestrutura e prestação dos serviços públicos, transferindo a carga dos custos de construção e administração dos serviços a organizações da sociedade com base no modelo chamado pelos formuladores da Lei nº 11.079.

Diante deste cenário, os questionamentos desse trabalho são os seguintes: Quais as características dessa inovação contratual na prestação de serviços públicos e na formação de infraestrutura no País? Como ela foi formulada para atender aos pressupostos e interesses do setor privado?

1.3 Objetivos

1.3.1 Geral

Analisar e caracterizar a participação das Parcerias Público-Privadas como modelo de aquisições de infraestrutura e na prestação de serviços públicos pela Administração Pública no sentido de propor soluções mitigadoras aos custos de oportunidade dos investimentos públicos e detectar distorções no modelo criado para a inserção dos capitais privados.

1.3.2 Específicos

- Identificar e caracterizar a modalidade de licitação denominada Parceria Público-Privada.
- Efetuar a análise comparativa sob a ótica do setor público, das Parcerias Público-Privadas *vis-à-vis* os modelos tradicionais de licitação.
- Pesquisar e explicitar relações entre o novo modelo de Administração Pública, as Parcerias Público-Privadas e os interesses do capital privado.

1.4 Hipóteses

Este trabalho parte da hipótese de que a Administração Pública, que está pondo em prática uma nova forma de contratação com os entes privados através do programa das PPPs, está reduzindo o compromisso do investimento público nos setores em que é viável a exploração pela iniciativa privada, e esta, não está atingido o objetivo de maior eficiência na prestação dos serviços públicos e na criação de uma infraestrutura que dê mais competitividade a economia nacional.

A segunda hipótese desse estudo é que: não obstante a necessidade crescente de recursos públicos para o custeio da máquina pública e na formação de infraestrutura para aumentar a competitividade do país, está em curso um processo de transferência para o setor privado de setores estratégicos da economia, por meio de uma legislação feita sob medida para garantir os retornos crescentes dos capitais privados, dentro da lógica construída no Plano de Reforma do Aparelho do Estado, objetivando, assim, atender aos princípios neoliberais do Estado Mínimo. Diante disso, os investimentos somente serão realizados na perspectiva do retorno do capital privado.

1.5 Metodologia

Segundo Appolinário (2006), um método é um procedimento ou conjunto de passos que se deve realizar para atingir determinado objetivo.

Tal conceito vai ao encontro do conceito de ciência expresso por Ferrari (1974 *apud* MARCONI; LAKATOS, 2010, p.62): “Entendemos por ciência um conjunto de proposições logicamente correlacionadas sobre o comportamento de certos fenômenos que se deseja estudar.”

Sendo assim, a metodologia do presente trabalho terá como base os métodos histórico comparativo consistindo em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade atual ao mesmo tempo em que se realizará comparações, com finalidade de verificar similitudes e explicar divergências.

O estudo foi desenvolvido a partir de uma análise histórica textual de base interpretativa e crítica, objetivando e fazendo uma reconstrução dos períodos que marcaram o desenvolvimento econômico brasileiro, mostrando a importante

participação do Estado ao longo da história para esse desenvolvimento até o quadro atual, que busca nos capitais privados, mas garantido pelo Estado, a forma para recuperar o atraso na formação de infraestrutura no país.

Essa análise terá como fundamento a correlação de ideias de diversos autores a partir de uma pesquisa bibliográfica sobre este tema, realizando uma crítica fundamentada em argumentos válidos, lógicos e convincentes (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Para identificar e caracterizar as modalidades de aquisição de infraestrutura e de serviços públicos, foi realizada uma análise descritiva das modalidades de licitação da Administração Pública Brasileira com ênfase nas PPPs, a partir da perspectiva dos modelos de Administração Pública inseridos no Brasil, mostrando a correlação entre a instituição das PPPs e o novo modelo de Administração do Estado - o Modelo Gerencial – aprofundado a partir de meados da década de 90.

Para estabelecer as relações entre o novo modelo de Administração Pública, as PPPs e os interesses do capital privado, será realizada uma análise de conteúdo, que tem por finalidade básica a busca do significado de materiais textuais tendo como produto final a interpretação teórica das categorias que emergem do material pesquisado, que no caso concreto será a Lei nº 11.079 de 2004 (APPOLINÁRIO, 2006).

1.6 Estrutura da dissertação

O presente trabalho está estruturado da seguinte maneira: O capítulo 1 começa mostrando a função da Administração Pública como uma ferramenta que o Estado se utiliza para atingir seus objetivos, promovendo a infraestrutura adequada ao desenvolvimento econômico e social. Nesse diapasão, para atingir os seus objetivos o Estado se utiliza do procedimento administrativo da Licitação para aquisição dos bens, serviços e obras visando a satisfação da sociedade. As parcerias público-privadas são apresentadas como a nova forma de aquisição de serviços e infraestrutura pública dentro de uma nova conjuntura fiscal do Estado refletindo a importância do seu estudo. É nessa parte do trabalho que é apresentada a justificativa, o problema da pesquisa, os objetivos, hipóteses e metodologia.

No capítulo 2, são apresentadas as fases da Administração Pública no Brasil, do início do século XX ao início do século XXI, incluindo a relação entre a forma de gerir a coisa pública e a formação de infraestrutura pública no país. É tratada a divisão histórica entre a Administração Pública Patrimonialista a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial. O período em análise retrata o momento da transformação impulsionada pelo Estado da economia nacional, baseada no setor agrário – exportador de monocultura para uma economia de base industrial diversificada. Fechando a análise, é apresentada a mudança proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em que são definidas novas linhas de ação do Estado. É no contexto desse Plano que é apresentada a PPP como alternativa para financiamento dos empreendimento de infraestrutura no país.

O capítulo 3 apresenta as parcerias público-privadas dentro do modelo de aquisições da Administração Pública brasileira. Fazendo uma breve análise das normas legais e apresentando as regras tradicionais de contratação do setor público com o privado para depois inserir as PPPs nesse modelo. Em um segundo momento, é feito um estudo direcionado às PPPs traçando as diferenças entre o conceito utilizado no resto do mundo e o que é adotado pela nossa legislação, sobretudo a abrangência do conceito, que em outros países contempla a participação dos capitais privados nas mais variadas aquisições públicas enquanto que no Brasil as parcerias público-privadas são utilizadas em apenas duas formas de concessões: a administrativa e a patrocinada. Ainda no terceiro capítulo, foi quantificado o número de contratações a partir do instrumento das parcerias público-privadas nas esferas federal, estadual e municipal, revelando a pouquíssima utilização dessa modalidade nos primeiros 10 anos de vigência da Lei nº 11.079/2004.

O capítulo 4 apresenta os fundamentos para a utilização das parcerias público-privadas dentro da nova ordem mundial baseada no neo liberalismo e na mundialização do capital financeiro. Enquanto nos capítulos 2 e 3 são realizadas exposições dos fatos como eles são, o capítulo 4 se concentra em mostrar as PPPs como consequência da evolução do papel do Estado nos séculos XX e XXI (Estado Social para o Estado subsidiário), e em desmistificar a ideia de que o Estado é o ente ineficiente e que a solução do problemas infraestruturais do país estaria nas mão do setor privado. Para tanto, foi realizada uma reconstrução histórica mostrando as transformações do Papel do Estado entre os séculos XX e XXI e a importância do

processo de Globalização do Capital na nova estrutura de financiamento do público pelo privado finalizando com a análise crítica da legislação das PPPs no Brasil.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POLÍTICA ECONÔMICA E FORMAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DO BRASIL

Os últimos vinte anos marcaram a história econômica e a Administração Pública Brasileira pela rápida transformação de um cenário macroeconômico fechado à concorrência dos mercados externos, em um ambiente hiperinflacionário, para um modelo pautado pela estabilidade monetária e pela nova ordem mundial: a globalização dos mercados.

Com o aumento da concorrência provocado pela abertura dos mercados, questões como infraestrutura, produtividade, redução de custos, eficiência produtiva, consciência ambiental e qualidade passaram a ser fundamentais para a eficiência e eficácia administrativas tanto na esfera privada como na pública.

Em uma análise microeconômica, o desenvolvimento e a utilização de tecnologia de ponta vêm ocupando um papel decisivo na geração de vantagens competitivas, gerando novas oportunidades de investimento e crescimento econômico.

Na administração da coisa pública, essas transformações também são visíveis, seja no uso de novas tecnologias, seja no próprio modelo de administração do Estado, saindo de um modelo patrimonialista, passando pela burocracia weberiana, até os dias atuais com a aplicação, pelo menos formal, da chamada Administração Pública Gerencial.

A forma de administração da “*res-publica*” evoluiu de uma visão voltada completamente para a pessoa do administrador, negligenciando o cidadão, para uma voltada para a eficiência no atendimento das necessidades da sociedade, sendo identificado como o cliente principal do Estado. Segundo Sousa (2006, p.19):

[...] a atividade administrativa é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, de âmbito federal, estadual e municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum. Representa toda atividade desenvolvida pela Administração, protegendo aos interesses da coletividade e decorre do fato do Brasil ser uma república, em que a atividade desenvolvida deve privilegiar a coisa pública. A natureza da administração Pública, enquanto atividade administrativa é de “*munus publico*” para quem a exerce, caracterizando-se como um dever de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, não se admitindo a liberdade e perseguição de outros interesses.

Para compreender a inserção de novos instrumentos para prover a coisa pública no Brasil, é necessário entender a evolução do modelo brasileiro de Administração Pública, a partir do contexto histórico em que cada modelo foi proposto. Os modelos de contratação feitos pelo Estado têm ligação direta com a forma de gestão. Do modelo de substituição de importações do século passado a inserção das PPPs para a formação de infraestrutura e para a oferta de serviços, se dá em contextos históricos específicos.

As transformações advindas desde o início do século XX até os dias atuais mostram a forte relação entre Administração Pública, Política Econômica e o Investimento em Infraestrutura no Brasil, transformando, em menos de um século, um país predominantemente agrário em um país forte nos outros setores da economia. Portanto, o desenvolvimento do Estado está inserido na história das suas formas de organização.

2.1 Fase da Administração Pública patrimonialista

O patrimonialismo constitui-se no modelo característico das primeiras décadas republicanas do Brasil. Nessa fase, a Administração Pública foi utilizada para atender os interesses do governante, que fez uso do poder pertencente ao povo em favor próprio.

No Modelo Patrimonialista, o Estado é uma espécie de extensão do poder do soberano, não havendo distinção entre a “*res-publica*” e a “*res-principis*”, ou seja, a coisa pública se confunde com a coisa do governante.

A corrupção e o nepotismo são marcas modelo. A Administração Pública deixa de servir à sociedade para servir a uma aristocracia. Um exemplo disso foi a conhecida política do “café com leite”, nos primeiros trinta anos da República Brasileira, onde eram definidos previamente os grupos ou minorias que comandariam a administração do Estado brasileiro.

No período supracitado, o café tornou-se o principal produto primário de exportação da agricultura brasileira já nos fins do século XIX. Os principais Estados produtores de café no período eram São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, com destaque para o Oeste Paulista devido as suas vantagens naturais e de infraestrutura (solo, clima e facilidade de transporte). Não por coincidência, no período conhecido como República Velha (1884 a 1930), nove presidentes eram dos

grandes Estados produtores desta *commodity* que representavam principalmente os interesses da oligarquia cafeeira.

Os vultosos lucros obtidos com a lavoura cafeeira estimulavam a inversão do capital, gerando uma expansão das áreas plantadas, que logo seriam responsáveis por um excesso de produção com declínio de preços e formação de estoques. Mas, seguindo o modelo de administração patrimonialista, os governos do período socializavam os prejuízos do setor impondo a toda a sociedade seguidas desvalorizações da moeda brasileira, mantendo assim a taxa de lucro dos produtores que continuavam a ampliar as lavouras de café.

Seguiram-se a estas crises de superprodução, algumas medidas de valorização do café, como no ano de 1906 com o convênio de Taubaté, no qual se decidiu que os governos estaduais interessados deveriam contrair empréstimos no exterior para adquirir parte da produção que excedia o consumo do mercado internacional. A medida se denominou de Política de Valorização do Café, proporcionando grandes vantagens financeiras à oligarquia cafeeira.

Mas, contradições ficaram à mostra com estas políticas de manutenção dos lucros dos cafeicultores, pois essa situação artificial não podia ser mantida indefinidamente. Como a capacidade de estocagem estava diretamente ligada ao apoio financeiro que se obtinha no exterior, constatou-se a inconsistência dessa estratégia com o advento da crise de 1929. Essa situação expôs a fragilidade do desenvolvimento econômico de uma nação baseado no fortalecimento de apenas um setor de atividade (KOSHIBA; PEREIRA, 1987).

A grande depressão que assolou a economia mundial em 1929 foi um momento de ruptura do modelo de desenvolvimento econômico agroexportador brasileiro e de falência do modelo de Administração Pública Patrimonialista, característica desse período da história brasileira.

A partir desse momento, o próprio sistema capitalista passou por um período de adaptação às novas exigências. A tão preconizada autorregulação dos mercados não se efetivava, surgindo as políticas Keynesianas baseada na expansão do capitalismo a partir da redefinição das próprias funções do Estado como ente fundamental do crescimento e desenvolvimento econômico.

No Brasil, essa condição foi proposta dentro de uma nova ótica que identificou a necessidade de superar o modelo agroexportador como força motriz da economia nacional para uma economia baseada na indústria, onde o Estado teve

papel fundamental como indutor desse modelo. Portanto, a forma de Administração Pública Patrimonialista teve que ser superada. Foi quando o novo governo que tomou posse em 1930 começou a adotar os princípios da Administração Pública Burocrática, inspirados na burocracia Weberiana, tais como: mérito, formalismo e impessoalidade.

A indústria que nasceu no Brasil a partir desse momento, em que o nível de renda interna foi estimulado pelo governo e o estrangulamento externo impôs barreiras à economia, foi estimulada pelo mercado interno. A estratégia de Substituição de Importações, como ficou conhecido esse modelo de desenvolvimento, se caracterizou pela forte participação do Estado, como argumenta Skidmore (1996, p.68):

A industrialização no Brasil entre 1930 e 1945 foi produto de dois fatores: substituição espontânea das importações, resultante do colapso da capacidade de importação, com a manutenção da procura interna através do auxílio ao café, e o deslocamento dos investimentos particulares, do setor de exportação, para a indústria destinada ao mercado interno; e a intervenção estatal direta e indireta.

2.2 Administração Pública burocrática

A Administração Pública burocrática, baseada na visão weberiana de administração, surge com o objetivo de extirpar a corrupção e o nepotismo patrimonialista, tendo como princípios a ideia de carreira, a hierarquia funcional, à impessoalidade, o formalismo, o poder racional-legal, o controle administrativo *a priori* e o controle rígido dos processos, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demanda da sociedade.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, comandado por Luís Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, parte do diagnóstico que esses excessos de controle transforma-se na própria razão de ser do funcionário, em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir a sociedade. Portanto, a Administração Pública burocrática tem na efetividade do controle a sua qualidade. Entretanto, é apontado também como causa de ineficiência e incapacidade de voltar-se para os serviços aos cidadãos, vistos como clientes.

No Brasil, o modelo de Administração Pública burocrática compreende o período de 1930 a 1994. O primeiro presidente foi Getúlio Vargas que governou o

país por duas vezes, de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954. No primeiro governo de Vargas, se dá a implantação de políticas econômicas de combates aos efeitos da crise de 1929, políticas como aquisição estatal dos estoques excedentes de café e destruição de parte destes estoques. Políticas como estas aliadas à desvalorização da moeda socializaram os prejuízos do setor cafeeiro e ajudaram a manter o nível de demanda interna estimulando assim o crescimento da indústria leve. Outro fato importante ocorrido no primeiro governo de Vargas foi o advento da Segunda Guerra Mundial de muita importância para a economia nacional e para o processo de substituição de importações.

Neste momento, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) assumiu papel importante na definição das ações industrializantes que o país deveria adotar para sair da condição de país agroexportador e dependente de conjunturas internacionais favoráveis. Surgida no fim dos anos 40, teve como principal objetivo a identificação dos problemas sociais, estruturais e econômicos que levaram os países, principalmente da América Latina, a condição de países subdesenvolvidos, refletindo uma situação de dependência econômica com relação aos países de desenvolvimento econômico avançado.

A teoria cepalina tem como base teórica a visão global da estrutura da economia mundial a partir da dicotomia centro-periferia que permitiu compreender a especificidade do subdesenvolvimento nos países periféricos conhecidos como de terceiro mundo. E a explicação da tendência à deterioração dos termos dos produtos primários nos mercados externos, que eram a base das economias periféricas (FURTADO, 1980).

A deterioração dos termos de intercâmbio é exatamente a relação do valor real dos produtos primários produzidos nos países de “terceiro mundo” e que são exportados para os países dos centros econômicos e valor real dos produtos industrializados que são produzidos nos países ricos e são transacionados com os países periféricos.

Segundo o diagnóstico da CEPAL, alguns fatores propiciam esta deterioração dos termos de intercâmbio dos produtos primários periféricos. Em primeiro lugar, a procura de produtos primários pelos grandes centros é limitada por dois pontos importantíssimos: a lenta expansão demográfica dos países centrais com relação aos países periféricos, o que reflete em um aumento lento na demanda por produtos primários nestes países; em segundo lugar a elasticidade da demanda por

produtos primários pelos países centrais é pequena, o que também impacta sobre a procura destes bens nos países de primeiro mundo.

Outro fator identificado pela CEPAL é a característica da produção dos bens primários, que requerem em sua elaboração basicamente dois fatores, trabalho e terra, o que leva a produção de bens com baixo valor agregado, enquanto os países ricos produzem bens industrializados intensivos em capital e tecnologia, resultando em produtos de alto valor agregado e que tem uma elevada elasticidade da procura intrínseca no produto.

No comércio internacional, a troca dos bens primários produzidos pelos países periféricos por bens industrializados fabricados nos grandes centros é desfavorável aos periféricos devido à própria inferioridade técnica e econômica dos produtos primários, o que veio a se tornar entrave para a economia destes países, principalmente a partir da depressão de 1929, quando a procura por estes produtos caíram drasticamente e os preços também em queda pioraram ainda mais os termos de intercâmbio.

O problema dos termos de intercâmbio, aliados à queda da procura a partir da grande depressão, forçou o Brasil a mudar os rumos da política econômica voltada para fora. Segundo Presbich (1964, p. 86):

A grande depressão mundial marca definitivamente o fim desta forma de desenvolvimento; e as disparidades tornam-se sérias e persistentes, com graves efeitos sobre o intercâmbio internacional e sua relação de preços. Ante a impossibilidade de manter o ritmo anterior de crescimento das exportações tradicionais, ou de acelerar, impõe-se então a substituição de importações, principalmente industriais para contrabalançar essas disparidades e inicia-se assim o desenvolvimento para dentro dos países latino-americanos.

Apesar do processo de substituição de importações ter tomado forte impulso já nos anos 30 e a CEPAL ter surgido no fim dos anos 40, é inegável a importância dos seus estudos baseados no modelo centro-periferia e na deterioração dos termos de intercâmbio como instrumental teórico para as políticas econômicas industrializantes nos moldes do processo de substituição de importações adotados nos países da América Latina a partir dos anos 50, sobretudo no Brasil. Um dos trabalhos mais expressivos da CEPAL em âmbito nacional foi o relatório elaborado em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) nos anos 50.

Esse relatório continha o diagnóstico dos entraves do crescimento econômico nacional definindo áreas prioritárias de investimento e determinando pontos de estrangulamento. O Plano de Metas implementado no governo do presidente Juscelino Kubitschek (JK) foi pautado nos diagnósticos contidos do estudo do grupo misto CEPAL-BNDE.

Para Furtado (1980, p.29):

O legado que nos deixou a Cepal deve partir do conhecimento de que ela constituiu o único esforço da criação de um corpo de pensamento teórico sobre política econômica surgida na vasta área do planeta que veio a ser referido como Terceiro Mundo.

Portanto, o papel do Estado no novo rumo do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, na formação da infraestrutura brasileira foi fundamental nesse período. Em 1940, foi criada a Comissão do Plano Siderúrgico Nacional e em 1941 foi fundada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), localizada na cidade de Volta Redonda no Estado do Rio de Janeiro. O *Eximbank*, Banco de exportação e importação dos Estados Unidos concedeu cerca 19,2 milhões de dólares para o empreendimento. A sua construção absorveu um contingente de mais de 7.000 trabalhadores.

Em 1946, Volta Redonda iniciou a produção de coque, e as laminações de aço começaram a funcionar em 1948. Volta Redonda constituiu-se no principal fator de expansão da capacidade de produção de aço no Brasil após a Segunda Guerra Mundial (BAER, 1970).

No ano de 1942, o governo fundou a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) para a exploração de minérios de ferro. Com a siderúrgica de Volta Redonda e a Vale do Rio Doce, o Estado criou as duas primeiras grandes indústrias estatais intensivas em capital, abundante em economia de escala e economias externas (FURTADO, 1980).

O segundo presidente foi Eurico Gaspar Dutra, durante o período de 1946 a 1951, seu governo tinha na política econômica preocupação especial com o comportamento externo da economia. Apesar de não ter características industrializantes, o governo Dutra teve grande importância para o crescimento industrial brasileiro por substituição de importações. Entretanto, durante seu governo foi posto em ação o Plano Saúde, Alimentação, Transporte, Energia (SALTE). Mais

uma vez a atuação estatal foi fundamental para a geração de infraestrutura, com destaque no período para a instalação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF).

No período de 1951 a 1954, governou o Brasil pela segunda vez Getúlio Vargas que segundo Lessa (1980 *apud* TEIXEIRA, 1997, p. 76) “o período caracteriza, quanto a intencionalidade, como a primeira aproximação à política de desenvolvimento.” É neste período que são lançadas as bases instrumentais da política econômica do decênio.

O papel do Estado é fundamental neste processo, direcionando todos os esforços para o fortalecimento da capacidade do governo. É proposta uma ampla reforma administrativa, criação de alguns órgãos e reestruturação de outros, novos instrumentos de regulação e intervenção são definidos e, assim, foi sendo construído o aparelho administrativo econômico e financeiro do Estado, que seria fundamental para a implantação dos planos dos governos posteriores, como foi o caso de Juscelino Kubitschek (JK) (TEIXEIRA,1997).

Em 1951, Vargas em sua primeira mensagem ao Congresso, a qual ficou conhecida por Mensagem Programática, mostrava os rumos que sua política devia perseguir para levar a cabo o desenvolvimento industrial.

Segundo Draibe (1985, p.184):

A mensagem de 1951 delineava as bases da industrialização a partir de uma clara distinção entre os requerimentos de infraestrutura e os de implantação das indústrias de base. Mais uma vez os investimentos em infraestrutura, energia e transporte – velhos problemas aguçados pelo crescimento industrial acrescido agora dos de comunicação constituíam as metas centrais. Apoiando-se em estudos e previsões elaborados desde o Estado Novo (1937), aplicado e refinado agora por comissões técnicas, foram definidos entre 1951 e 1954, objetivos ambiciosos, de fato só plenamente atingidos a partir da segunda metade dos anos 60.

A comissão técnica que elaborou o projeto de infraestrutura foi a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que tinha como objetivo elaborar projetos que seriam financiados com recursos externos através do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e *Eximbank*, para eliminação de pontos de estrangulamento. A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), hoje Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi resultado dos trabalhos da CMBEU. Com a vitória do republicano Eisenhower para a

presidência dos Estados Unidos, mudou-se a política externa americana que passou a se preocupar com os reflexos da Guerra Fria. Assim, os empréstimos que financiariam os projetos da CMBEU foram suspensos.

Segundo Teixeira (1997, p. 77) “[...] a própria comissão foi extinta bruscamente em 1953, por iniciativa americana.”

Mesmo com a interrupção dos projetos, o período teve muitas realizações: foi criada a Petrobrás em 1953, o BNDE, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952 e no setor siderúrgico foram criadas a Usina Siderúrgica de Minas Gerais S.A (USIMINAS) em Minas Gerais e a Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) em São Paulo.

Todos estes empreendimentos foram de fundamental importância para o período de desenvolvimento industrial seguinte, levado a cabo pelo presidente Juscelino Kubitschek com o seu audacioso Plano de Metas.

Com a morte de Getúlio, iniciou-se um período de transição. Nos dezesseis meses que se seguiram a sua morte, sucederam-se três presidentes: o seu vice, Café Filho; o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz; e finalmente o vice-presidente do Senado, Nereu Ramos.

Em 1956, nas eleições presidenciais, foi eleito Juscelino Kubitschek. O seu governo foi marcado por grandes transformações, sobretudo na área econômica. Priorizando o desenvolvimento econômico industrial, seu *slogan* era: “Cinquenta anos de desenvolvimento em cinco anos de Governo”. Para isto estabeleceu, através do Plano de Metas, 31 metas, entre as quais energia, transporte, alimentação, indústrias de base, educação e a construção da nova capital, considerada a síntese de todas as metas.

Esta política industrializante baseou-se na utilização do Estado como instrumento coordenador do desenvolvimento, estimulando o empresariado nacional, mas criando um clima favorável a entrada do capital estrangeiro, quer na forma de empréstimos, quer na forma de investimento direto. Uma de suas medidas mais importantes foi a criação do Grupo de Estudo da Indústria Automobilística (GEIA), criando o que no futuro seria o carro-chefe da industrialização brasileira, apesar de todas as distorções econômicas verificadas posteriormente.

Segundo Suzigan (1996), no programa de Metas havia um plano indicativo e mecanismos formais de coordenação dos instrumentos e políticas auxiliares entre si e com a política macroeconômica foram estabelecidas diretrizes setoriais e metas

industriais específicas.

Para a execução do Plano, o governo adotou um esquema de administração paralelo compreendido, basicamente, pelas seguintes entidades: Conselho Nacional de Desenvolvimento, com poderes para reformular e executar a política de desenvolvimento do país; grupos de trabalhos, encarregados de estudar e valorizar projetos, estabelecer metas específicas. Seus técnicos eram na maioria procedentes da CMBEU, do grupo da Comissão Econômica para a América-Latina (CEPAL), BNDE e da Fundação Getúlio Vargas (FGV); grupos executivos, com a função de coordenar esforços no sentido da realização das metas estabelecidas que envolvessem o setor privado. Composto por órgãos como: BNDE, Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) (FURTADO, 1980).

Para a realização do Plano de Metas (PLAME) foram utilizados estudos e diagnósticos elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pelo grupo CEPAL / BNDE. Esses estudos consistiam em identificar pontos de estrangulamento que impediam o desenvolvimento econômico.

No setor industrial os pontos de estrangulamento encontrados foram nas indústrias de base, mas principalmente nas infraestruturas de transporte, energia e alimentação. Segundo Furtado (1980, p. 169):

A concepção de pontos de estrangulamento deu origem a uma outra oposta – a de pontos de germinação, aqueles cujos investimentos impulsionavam ainda mais a economia, estimulando novas atividades, o que determinou, entre outros, a inclusão da Meta Brasília.

As metas especificadas para eliminação destes pontos de estrangulamento foram: 1. Setor de Energia: energia elétrica, energia nuclear, carvão mineral, petróleo (produção), petróleo (refinação); 2. Setor de Transporte: ferrovias (reaparelhamento), ferrovias (construção), rodovias (pavimentação), rodovias (construção), serviços portuários e de drenagem, marinha mercante, transporte aeroviário; 3. Setor de Alimentação: trigo, armazéns e silos, armazéns frigoríficos, matadouros industriais, mecanização da agricultura, fertilizantes; 4. Setor Indústria de Base: siderúrgicas, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, celulose e papel, borracha, exportação de minérios, indústria de automóveis, construção naval, indústria mecânica e de material elétrico pesado; 5. Setor de Educação: formação de pessoal

técnico; 6. Meta Síntese: construção de Brasília, a nova capital do Brasil.

Para a execução do Plano de Metas, a equipe econômica tinha duas propostas: a primeira consistia em executar o Plano de Metas aliado a um programa de estabilização monetária, nos moldes do Fundo Monetário Internacional (FMI), com reforma cambial e corte nos gastos, o que se mostrou incompatível com o ritmo de crescimento necessário para a realização do Plano. A outra opção foi executar o Plano de Metas na velocidade necessária para atingir as metas projetadas mesmo sacrificando a estabilização que procurava corrigir os desequilíbrios orçamentários da balança de pagamentos e de aumento de preços.

Segundo Teixeira (1997, p. 128):

[...] optou-se por continuar com PLAME, mesmo com desequilíbrio nas contas públicas e com certa inflação. Essa opção fez com que a política econômica continuasse subordinada às metas perseguidas pelo PLAME e contribuísse para expandir o seu espaço de governabilidade e assegurar a execução do Plano.

O Plano de Metas era apoiado internamente na arrecadação de fundos financeiros, de aplicação vinculada aos setores compulsórios para a formação do capital das empresas estatais (BNDE e Petrobrás), tomadas dos contribuintes do imposto de renda. Grande parte dos investimentos previstos para a execução do Plano, cerca de 44%, seria reservado a importação de bens e serviços o que tornou a execução do Plano dependente de investimento estrangeiro.

Em 1954, com a Lei n.º 2.145 conhecida como Instrução 113 da SUMOC, o governo passou a ter a faculdade de conceder às entidades públicas e privadas uma série de benefícios, como taxas de câmbio favorecidas para o pagamento de amortização e juros aos credores externos, o que acarretou em importações de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial. O país passou a absorver maiores investimentos do exterior (FURTADO, 1980).

A entrada do capital estrangeiro foi de tamanha magnitude que no período de 1956 a 1961 a entrada autônoma de capital representava 81% do total (Tabela 1).

Tabela 1 – Entradas autônomas de capital nos períodos 1956 a 1961.

ANO	Entradas Autônomas de Capital (US\$ 10 ⁶)
1956	338,0
1957	497,0
1958	508,0
1959	559,0
1960	475,0
1961	615,0

Fonte: Abreu (1990).

Segundo Lessa (1985 *apud* TEIXEIRA, 1997, p. 179), “[...] tais práticas permitiram a captação de poupanças externas, mesmo a um alto custo mas serviram para minimizar um estrangulamento ameaçador.”

A tabela 2 mostra as previsões e os resultados alcançados na execução do Plano de Metas.

Tabela 2 – Plano de Metas: previsão e resultados, 1957 – 1961.

Meta	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (1.000Kw)	2.000	1.650	82
Petróleo – produção (1.000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo – refino (1000 barris/dia)	200	52	26
Carvão (1.000 ton)	1.000	230	26
Ferrovias (1.000 Km)	3	1	32
Rodovias – construção (1.000 Km)	13	17	138
Rodovias – Pavimentação (1.000)	5	--	--
Aço (1.000 ton)	1.100	680	60
Cimento (1.000 ton)	1.400	870	62
Carros e caminhões (1.000 unid)	170	133	78
Nacionalização (carros) (%)	90	75	--
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	--

Fonte: Abreu (1990).

Como podemos perceber pelos dados da tabela 2, o Plano de Metas concretizou de modo bastante satisfatório, os seus objetivos, tendo em alguns casos, como na construção de rodovias ultrapassado as metas. Embora não tendo atingido a totalidade dos seus objetivos como na produção de carvão mineral, sua importância para o desenvolvimento industrial e formação de infraestrutura do Brasil é inegável.

O Plano de Metas proporcionou um avanço sem igual a nossa economia, principalmente, no que se refere a indústria de base e a introdução do setor de bens de consumo durável, identificado pelos estudos do grupo BNDE – CEPAL como

setor de fundamental importância para o crescimento industrial, pois seus efeitos extrapolam as fronteiras do setor, pressionando a demanda por bens intermediários, o que elevaria os níveis de emprego, aumentando a procura por bens de consumo leve.

Segundo Orenstein e Sochezewsk (1989, p. 180):

O Plano de Metas sem dúvida representou um impulso extraordinário ao desenvolvimento. A estrutura econômica modificou-se rapidamente com o crescimento do setor industrial, sua modernização e a implantação de novos ramos. As bases para a solução de infraestrutura foram lançadas para atender tanto a demanda imediata como para prevê expansões futuras.

Após um período de intenso crescimento econômico nos anos cinquenta, a economia brasileira passou a apresentar evidentes sinais de desaceleração em grande parte pelo número de substituição de importações e também pela instabilidade política que culminou com a entrada dos militares no poder político nacional.

O Governo Castelo Branco (1964 – 1967) caracterizou-se pelas reformas institucionais e a adoção de uma série de instrumentos de política monetária como principais recursos de combate à inflação que acelerou devido a política de expansão do Plano de Metas. Esse governo marca um período difícil da economia brasileira, menos por pressões políticas e sociais, e mais pelas drásticas medidas de no sentido de deter a inflação (FURTADO, 1980).

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), implementado nesse período, foi chamado pelo governo de gradualismo acelerado visando o combate à inflação, mas se tratava de tratamento de choque. Para compensar o rigor das medidas anti-inflacionárias, o governo acabou realizando investimentos de vulto na infraestrutura, principalmente nos setores energéticos (hidrelétricas) e de transporte (rodoviário e ferroviário) (FURTADO, 1980).

O governo Castelo Branco propondo-se a iniciar o planejamento em longo prazo, elaborou, o Plano Decenal para o período 1967 – 1976, o qual não teve sequência no governo que o sucedeu.

Segue-se o I Plano de Desenvolvimento econômico (I PND), baseado no conceito de “Modelo Brasileiro e Estratégia de Desenvolvimento”, circunscrito ao desenvolvimento setorial, porém, não indo muito além da produção de bens de consumo durável.

Na década de 70, com o advento da crise em escala mundial provocada pelo choque do petróleo, mais uma vez os formuladores da política econômica do

governo puseram em execução o II PND 1975 -1979, dando continuidade a estratégia de crescimento dos períodos anteriores.

Juntamente ao Plano Siderúrgico, o II PND contemplou programas setoriais para papel e celulose, metais não ferrosos, fertilizantes, defensores agrícolas e produtos petroquímicos.

No setor energético, destaca-se o desenvolvimento de fontes renováveis de energia, através do Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL).

O Governo Geisel, no período do II PND, aproveitou a maior liquidez do mercado financeiro Internacional (Petrodólares), para implementar o último grande programa de Estado visando a industrialização e a formação de infraestrutura no Brasil. O segundo choque do petróleo aliado a nova política internacional de taxas de juros provocou, ao contrário do primeiro choque do petróleo, uma escassez de divisas.

Na década de 80, no Brasil, a economia é caracterizada por um período de forte recessão aliado a pressões inflacionárias (estaginflação). Esse momento ficou conhecido como década perdida.

Essa nova conjuntura internacional forçou os Estados Nacionais a um ajuste a esse quadro de escassez de liquidez. Os Governos Thatcher na Inglaterra e Reagan no Estados Unidos promoveram uma política econômica baseada nos seguintes pontos: redução dos gastos do Governo; redução de impostos sobre a renda e ganhos de capital; redução da regulação da economia pelo governo; controle da oferta monetária para controlar a inflação; flexibilização do mercado de trabalho; privatização das empresas estatais.

É nessa perspectiva que a Administração Pública se reformulou, buscando um ajuste das dívidas públicas a partir de uma transferência para o setor privado de diversos setores, antes, estratégicos para o Estado. Nesse sentido, a busca pela “eficiência, eficácia e efetividade” do setor privado passou a ser o norte da Administração Pública que desenvolveu o modelo de Administração Pública Gerencial.

No Brasil, esse modelo de Administração Pública ficou em evidência a partir do Plano de Reforma de Aparelho do Estado do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, comandado pelo, então, ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Com o diagnóstico de encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa com uma tendência crescente da participação dos gastos com pessoal

na receita da União provocando, assim, uma inevitável Crise Fiscal, esse modelo foi projetado no Brasil, com repercussões em todos os setores da Administração Pública e na sua relação com os entes privados.

2.3 Administração Pública gerencial

O modelo de Administração Pública Gerencial surgiu como uma proposta de aplicar princípios da Administração Privada no setor público, mas não se confundindo com esta. Com a expansão das funções econômicas e sociais, o Estado tornou-se um importante componente do processo de geração de competitividade em um ambiente de globalização da economia. Nesse contexto, as restrições do modelo burocrático foram associadas às ineficiências e perda de competitividade do País, em nível global.

No próprio Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, afirma-se que o modelo de administração estatal não pode ser concebido fora da perspectiva da redefinição do papel do Estado e, portanto, pressupõe o reconhecimento prévio das modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo.

No cenário atual de globalização, é condição *sine qua non* a presença de um Estado ágil, que favoreça as condições de infraestrutura e serviços públicos eficientes para os agentes econômicos residentes submetidos a essa competitividade a nível mundial.

Nesse sentido, a proposta da Administração Pública Gerencial volta-se para definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, para garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição e para o controle *a posteriori* dos resultados.

Para a concretização dessas propostas, foi necessária uma reestruturação organizacional, descentralizando as decisões e diminuindo os níveis hierárquicos, para que os tomadores de decisões estivessem próximos do problema concreto, fazendo jus a expressão gerencial.

Observa-se que a inversão do controle dos procedimentos (meios) para os resultados (fins), foi um avanço dentro da Administração Pública, visando ao ganho de tempo e eficiência da utilização dos recursos públicos, pois o excesso de controle dos procedimentos com o objetivo de se evitar a corrupção e os desvios dos recursos

públicos muitas vezes impediam a execução de um projeto pelo Estado.

E importante destacar que a Administração Pública Gerencial, como modelo de administração da coisa pública, não significou o rompimento completo com o modelo burocrático, pois princípios como o mérito nos processos de admissão de servidores públicos e na garantia do princípio da isonomia nas aquisições dos órgãos e empresas públicas são condições para dar credibilidade a atuação estatal perante a sociedade.

Nesse sentido, encontramos os referidos controles, expressamente no texto da Constituição Federal no capítulo VII – Da Administração Pública: “Art. 37, inciso II – A investidura em cargo público, o emprego público depende da aprovação previa em concurso público [...]” e no Art. 37, inciso XXI: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão controlados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (BRASIL, 2014).

2.4 Logística de aquisição no setor público na ótica gerencial

Na perspectiva da administração gerencial, a qualidade e a eficiência das aquisições no setor público passam a ser os objetivos a serem buscados pelo administrador no processo de contratação de fornecedores de produtos e serviços para atender as demandas do órgãos e instituições públicas. Portanto, a logística de aquisições busca fornecer, de acordo com as necessidades e exigências, os suprimentos e serviços e infraestrutura para que o Estado, da maneira mais eficiente, atenda as demandas da sociedade, visto que o modelo gerencial identifica o cidadão como cliente das atividades estatais.

Contudo, na gestão da coisa pública, os conceitos de eficiência e eficácia devem ser concebidos em consonância com os princípios que norteiam as atividades dos agentes públicos.

No princípio clássico da legalidade, ao contrário do regimento ao cidadão comum, na Administração Pública, as pessoas que agem em nome do Estado somente devem fazer o que a lei determina e que muitas vezes provoca um intervalo além do ideal entre a concepção e as ações.

Nesse contexto, o clássico conceito do *Council of Logistics Management* segundo Ballou (2001, p. 11) define Logística como:

Logística é o processo de planejamento, implementação e controle do fluxo eficiente e economicamente eficaz de matérias-primas, estoques em processo, produtos acabados e informações relativas desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o propósito de atender às exigências dos clientes.

É válido também para a Administração, mas com a ressalva de que o cliente é o cidadão, o qual é a própria razão do Estado e que, em respeito aos princípios constitucionais, as aquisições devem passar pelo processo legal, chamado licitação, que é o objeto do próximo capítulo.

Diante disso, o Estado, com o objetivo de dar maior celeridade na execução da coisa pública, vem adaptando ao seu modelo legal de aquisições novas formas de contratar com o setor privado, como é o caso da Lei n.º 11.079 de 2004, que foi efetivada em meio a discussões sobre crise fiscal, participação do Estado na economia e a sua eficiência e eficácia como provedor dos bens e serviços públicos.

A partir da concepção da Administração Pública Gerencial e do seu diagnóstico é que será feita a análise da instituição das PPPs no modelo de Aquisição de Infraestrutura e serviços pela gestão pública, que é objeto do III capítulo deste trabalho.

3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO MODELO DE AQUISIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O título VII – Da Ordem Econômica e Financeira da Carta Magna - expressa no artigo 170 que a ordem econômica brasileira é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa deixando explícito o princípio do liberalismo econômico no seu texto. Tal normativa é ratificada no artigo 173 que emana que ressalvados os casos previstos na Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Diante disto, os constituintes atribuíram ao Estado no que concerne a exploração da atividade econômica, a função de agentes normativos e reguladores cabendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Entretanto, quando se faz referência a prestação de serviços públicos, por se tratar de uma função do Estado, o artigo 175 da Constituição (1988) (BRASIL, 2014, p. 51) impõe que: “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

Serviços como fornecimento de água, saneamento, energia, transporte público, telecomunicações, saúde, educação são responsabilidades do Estado, que ele pode fornecer através de parceiros privados, sempre precedido do processo de licitação que, no âmbito da Administração Pública, trata-se de um procedimento administrativo destinado a seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com o Estado.

Na legislação Nacional, a Lei Federal nº 8.666 de 1993, atendendo ao artigo 37 da nossa Lei Maior, estabeleceu normas gerais sobre licitação e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes dos entes federados (BRASIL, 1993).

Portanto, de acordo com essa Lei, a celebração de contratos do Estado com terceiros deve ser necessariamente precedida de licitação. O processo licitatório deve obedecer aos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade, da vinculação ao Ato Convocatório, economicidade e eficiência com a

finalidade de viabilizar a melhor contratação possível para o Poder Público, além de permitir que, aquele ente privado, que preencha os requisitos legais, tenha a possibilidade de firmar contrato, representando o princípio da impessoalidade.

Verifica-se a partir dos princípios que o processo de seleção realizado pela Administração Pública exige a proteção dos interesses públicos e recursos do governo, ou seja, que os bens e serviços contratados atendam às demandas da sociedade de forma eficiente e eficaz.

Observa-se que a legislação que rege essas aquisições tem um misto de princípios burocráticos e gerenciais. Ao mesmo tempo em que abre espaço para a ação de entes privados no fornecimento de bens e serviços aos cidadãos, exige que se siga um rigoroso processo legal para efetivar essas contratações. Isso mostra a eterna luta do Estado para extirpar práticas patrimonialistas na administração da coisa pública que, muitas vezes, torna paradoxal os objetivos do Estado com os textos legais.

Tais contradições ficam evidentes na análise sobre o Estado brasileiro a partir da análise da nova constituição feita por Granjeiro (2005, p. 92):

O Estado brasileiro reconcebido com a nova constituição não só existe como continua. Reorganizado para se adaptar aos anseios dos constituintes e supostamente da população brasileira. Assim, está definido o Estado brasileiro: paternalista no capítulo dos direitos sociais, liberal no sentido político e indefinido no sentido econômico. A bem da verdade, a constituição reafirma o regime da livre iniciativa, mas quando o define através dos seus inúmeros artigos, deixa claro a firme tutela do Estado burocratizado.

3.1 Noções gerais sobre licitação

Toda licitação tem início com a definição do objeto que se quer contratar. Em seguida, é necessário estimar o valor da contratação, por meio da pesquisa de preços no mercado. Faz-se necessário, ainda, verificar a existência de previsão de recursos orçamentários para o pagamento das despesas e se está em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Definindo o objeto e o valor estimado, deve ser adotada a modalidade de licitação adequada.

A modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o processo licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O valor estimado para a contratação é o principal fator da escolha da modalidade, exceto quando se trata do pregão, que

não está limitado ao valor do objeto e sim à sua natureza. As modalidades de licitação são as seguintes: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão, Pregão.

Quando se fala na prestação de serviços públicos indiretamente sob o regime de concessão de serviços públicos está se referindo a dois tipos de concessões: a comum e a especial (PPP), onde a modalidade de licitação é a Concorrência Pública, que se trata da modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto.

Há que se falar em concessões de serviço público nas hipóteses em que a titularidade do serviço é exclusiva do Estado, ficando a prestação a ser realizada por ele ou por alguém em seu nome, admitindo-se a transferência da titularidade de sua prestação para os entes da administração indireta e para o setor privado. Nesse grupo de atividades, o Estado conserva a titularidade do serviço e transfere somente a sua prestação, o que ocorre por meio da delegação de serviços (MARINELA, 2006).

A delegação de serviços públicos pode ser realizada para os particulares, utilizando-se a Administração Pública do instituto das Concessões:

- a) Comum: regulamentada pela Lei Federal nº 8.987 de 1995. A Concessão de serviços públicos está definida no art. 2º, II da Lei nº 8.987 de 1995 e a Concessão comum de serviços públicos precedido de obra pública está definido no art. 2º, III da mesma Lei (BRASIL, 1995).
- b) Especial: chamada assim para se referir as concessões regidas pela Lei Federal das PPPs, Lei nº 11.079 de 2004. Dividida em Concessão Patrocinada definida no art. 2º, 1º parágrafo e a Concessão Administrativa definida no art. 2º, 2º parágrafo (BRASIL, 2004).

Algumas expressões podem gerar confusão: PPP, concessão de serviço público e concessão administrativa. A primeira, porque já se utilizava o vocábulo parceria, em sentido amplo, para designar todos os ajustes entre o Poder Público e o particular para consecução de fins de interesse público. Agora surge a expressão PPP para designar apenas dois tipos de parceria: a concessão patrocinada e a concessão administrativa (DI PIETRO, 2009).

O nome concessão “comum” passou a ser utilizado após a edição da Lei nº 11.079 de 2004, que instituiu as parcerias públicas-privadas, que são espécies de concessão e para diferenciá-las das que já existiam no ordenamento jurídico

nacional, a própria lei utilizou as terminologias, comuns para as antigas concessões e especial para as PPPs.

Ao tratar desta distinção entre as concessões Rigolin (2008, p.1) faz a seguinte crítica:

Mas *nihil novi sub soli*, diziam os romanos, a significar que nada existe de novo sob o sol, nem natureza nem na obra humana. As ideias ditas brilhantes, segundo essa assertiva, corretas quase sempre, em geral não são originais, e alguém já as concebeu no passado, idênticas ou muito assemelhadas, e quando novamente alguém as apresenta como suas ou está plagiando alguém, ou sem saber apenas repete, quiçá sob roupagem diversa, algo que já fora anunciado.

Portanto, a designação de PPPs trata-se de uma subespécie das espécies de concessão, porém surgida no âmbito da discussão sob a capacidade do Estado de prover a coisa pública e a lógica atual do capital privado inserido no processo de mundialização do capital financeiro.

As PPPs foram regulamentadas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituindo normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública.

Na modalidade concessão patrocinada, há a concessão de serviços públicos precedida de obras públicas com a contraprestação em dinheiro do ente público adicionado a uma tarifa a ser cobrada dos usuários pelo parceiro privado. Já na modalidade administrativa a parceria é a prestação de serviços, onde a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, mesmo que ocorra a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens com contraprestação pecuniária do parceiro público (BRASIL, 2004).

A inovação trazida por este instrumento legal reside na possibilidade da celebração de contratos com maior período de tempo para a prestação do serviço, possibilitando a realização de contratos que demandem maior volume de investimento, o que é natural nas obras de infraestruturas, tais como: portos, aeroportos e estradas. Como o lucro do concessionário, contabilmente, só ocorre após a amortização do investimento este período dilatado é fundamental para atrair os parceiros privados para empreendimentos onde os lucros ocorrem no longo prazo.

3.2 O que são as Parcerias Públicos-Privadas e quais seus objetivos?

Embora não haja um consenso para definir as PPPs, elas podem ser entendidas como um modelo de contratação pública utilizado principalmente para provisão de infraestruturas e serviços.

Os setores público e privado estabelecem uma relação contratual, com responsabilidades preestabelecidas, para projetar, financiar, construir e gerir uma determinada infraestrutura e/ou disponibilizar um serviço. Uma PPP pode consistir num contrato de concessão de obra pública ou serviço público e, geralmente, inclui uma componente significativa de financiamento privado, na forma de capital e/ou dívida assumida pela banca comercial ou pelo mercado de capitais (CRUZ; MARQUES, 2012).

No modelo tradicional de contratação para obras públicas, o Estado define um conjunto de especificações e exigências técnicas para o empreendimento que pretende realizar e após uma concorrência pública contrata com o vencedor do certame. O ente privado deve apenas executar aquilo previamente especificado. A relação entre o ente público e o privado existe apenas durante a execução do trabalho e o período legal de garantia. Portanto, é uma relação de curto prazo.

Já no início da década de 90, apareceu o instituto das privatizações como alternativa para a formação de infraestrutura e serviços, que, em um conceito mais simples, abrange a transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado.

O instituto das privatizações foi regulamentado, no Direito brasileiro, pela Lei nº 9.491 de 1997. Nesse caso, como a propriedade material dos ativos passa para o setor privado este assume a responsabilidade dos riscos inerentes ao empreendimento (BRASIL, 1997).

Segundo Cruz e Marques (2012), as PPPs situam-se entre os dois modelos, embora possam assumir diferentes naturezas consoantes os riscos transferidos para o setor privado e diferentes estruturas de incorporação das várias fases do projeto. Por exemplo, uma PPP pode incluir todo o ciclo de vida da infraestrutura (projeto, execução e operação), ou apenas parte, e pode ainda incluir, ou não, o financiamento.

Portanto, as PPPs não se confundem com as privatizações, já que nestas ocorrem a transferência dos ativos públicos em um processo de venda para a iniciativa privada. Quando não há essa transferência dos recursos com tempo de

duração previsto em contrato estamos diante de uma PPP.

Com relação às concessões comuns, a diferença reside na possibilidade, agora legal, para que o capital privado assumisse o financiamento para implantação e operação de infraestruturas públicas.

A lei das PPPs surgiu como inovação jurídica que pudesse viabilizar novos arranjos contratuais mais interessantes para a Administração Pública que, até então, não eram legalmente possíveis a partir da lei das Concessões, Lei 8.987/1995.

Fundamentalmente, a lei das PPPs inovou ao criar dois novos contratos. De um lado, criou condições jurídicas para que a iniciativa privada assumisse não apenas os serviços oferecidos diretamente aos usuários, como se dá nos termos da Lei nº 8.987/1995, mas também para aqueles que fossem concernentes à oferta de serviço para a própria Administração. Nesses casos, em que não há usuários e, por conseguinte, tarifa a ser cobrada (penitenciárias, fóruns judiciais, centro de atendimento ao cidadão), a remuneração será realizada diretamente por pagamento da Administração Pública. Esse é o funcionamento da modalidade de PPP administrativa (DAL POZZO; JATENE, 2015).

No que concerne à modalidade de PPP patrocinada, o legislador aliou a possibilidade da cobrança de tarifa aos usuários com a cobrança de tarifa à Administração Pública. Portanto, o que diferencia a modalidade patrocinada das concessões comuns é o dispositivo contido no parágrafo único do art. 11 da Lei 11.079\2004 que permite que o edital para contratação preveja garantias, ao particular, contra uma eventual inadimplência pelo parceiro público. Parágrafo único do art. 11: “O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado” (BRASIL, 2004, p. 02).

O objetivo inicial das PPPs no país é munir o Estado com um instrumento para a modernização das suas funções e a melhor satisfação do interesse público em um cenário de falta de disponibilidades de recursos financeiros com a busca de uma eficiente gestão dos serviços aos moldes do setor privado. Portanto, o objeto desse tipo de concessão é a prestação de serviços e obras à coletividade.

Em linhas gerais, as PPPs se constituem como uma ferramenta do Estado para o financiamento de infraestrutura numa modalidade diferente de financiamento público que, teoricamente, será diluído ao longo do ciclo de vida do empreendimento ao invés de onerar orçamento público de forma imediata.

De acordo com Cruz e Marques (2012, p 67):

Os recursos públicos são escassos e devem ser rigorosamente aplicados. As PPPs asseguram investimento privado, libertando, dessa forma, os recursos públicos para áreas ou setores onde sua aplicação pode ser mais benéfica para o interesse público. Isto não significa, contudo, que as PPPs não tenham encargos. De facto, requerem financiamento através do Estado ou dos utilizadores (ou um mix de ambos), mas diferem no pagamento ao longo dos anos, utilizando, quando o projeto permite, o *cash flow* libertado para o seu financiamento, também conhecido por *Project finance*.

3.2.1 Experiências internacionais em Parcerias Públicas-Privadas

O pano de fundo para o surgimento das PPPs foi a crise do Estado, durante as décadas de 70 e 80, e as políticas liberalização de 1979 - 1981 aliada ao processo de mundialização do capital que corresponde à mais exata substância do termo em inglês “globalização”. Da mesma forma que se aplicam à produção manufatureira os princípios da globalização se aplicam no processo de integração internacional dos mercados financeiros que resultaram, na liberalização e desregulamentação que levaram à abertura dos mercados nacionais e permitiram sua interligação em tempo real (CHESNAIS, 1996).

Nesse cenário, surgiram as primeiras experiências com PPPs, na Europa, a partir das políticas de privatização impostas pelo governo Thatcher, que tinham o objetivo de alargar os espaços para ação das forças do mercado e do capital privado.

O conceito de PPP, adotado na Inglaterra do início da década de 80, foi o de privatizações que consistiram em transferir a propriedade e operação de um empreendimento público para um ente privado.

Após essa primeira rodada de privatizações, o governo inglês passou a adotar o sistema de leilões de serviços acessórios como maneira de reduzir os custos no provimento de serviços. A evolução dessas modalidades de contrato surgiu com os *Project Finance Initiative* (PFI), que unirão as etapas de projeto, construção, financiamento e operação. Seu lançamento ocorreu em 1992, quando as regras que restringiam o uso de capital privado foram abolidas. Como uma das motivações originais das parcerias público-privadas foi diminuir o tamanho do Estado, o processo passou a ser visto por alguns como uma privatização realizada de maneira suave, indicando que países que estejam em processo de implantação das PPPs poderão passar pelos mesmos estágios.

Na atualidade, cerca de 60 países (Irlanda, Japão, Coréia do Sul, Holanda, África do Sul, México, Chile, Brasil e outros) já adotam ou estão introduzindo as PPPs, movidos, sobretudo, pela necessidade de fazer frente a investimentos crescentes de infraestrutura sem a disponibilidade orçamentária suficiente (PINTO, GODOY; RIBEIRO, 2011).

Fazendo uma análise da literatura, percebemos que não há um modelo único de PPP. O que internacionalmente chamam de PPPs, no Brasil, pertence a modalidade das concessões comuns.

Nesse sentido, em termos positivos, a PPP nas aquisições de infraestrutura no Brasil não se refere ao gênero, tal como ocorre no Exterior, de parcerias firmadas genericamente entre o Estado e os particulares, mas tão somente a duas de suas espécies típicas, ou seja, as duas modalidades de concessão criadas pela Lei 11.079\2004 (DAL POZZO; JATENE, 2015).

Portanto, a característica inerente a essas diferentes modalidades de PPPs ao redor do mundo, quanto à intensidade do interesse privado sobre o público, depende do papel do Estado enquanto agente coordenador desses processos e sua inclinação para atender aos interesses da sociedade ou para fomentar o processo de multiplicação do capital privado. Diante do que foi exposto, percebe-se a necessidade de um mercado de capitais estável e transparente como um dos pressupostos para implantação das PPPs, pois é através dele que fluirão os capitais para viabilização da parceria. Com isso, fica evidente que o capital privado só terá interesse nesse tipo de investimento se o Estado der garantias de retorno a esses investimentos.

3.2.2 Experiência brasileira

A introdução das PPPs no Brasil se caracterizou pela mudança de paradigma no que concerne ao fato pioneiro de alguns Estados Federados terem se antecipado ao Governo Federal com legislações que regulavam a participação de PPPs nos processos de concessão desses Estados.

Valendo-se da permissão constitucional prevista no Artigo 24 § 3º, que lhes daria a prerrogativa de exercitar plenamente a competência legislativa concorrente na ausência de normas gerais federais – com a peculiaridade de que a superveniência da lei federal suspenderia a eficácia das normas locais para legislar. O Estado de Minas Gerais se antecipou em relação à União em um ano, com a Lei

Estadual nº 14.868 de 2003, seguido dos Estados de Santa Catarina, São Paulo e Goiás.

O modelo brasileiro de PPP aplica-se a projetos nos quais a lei das concessões comuns não é atraente para o capital privado, devido ao risco, custo e tempo de maturação do negócio, inerente aos grandes projetos de infraestrutura.

Nesse sentido, a lei que regulamenta as PPPs em nível federal estabeleceu que, aliado à tarifa cobrada dos usuários, o concessionário será remunerado por contraprestação pecuniária do ente público em programas de PPPs que tenham como objeto a concessão de serviços públicos ou de obras públicas na modalidade. Entretanto, quando a contraprestação do Estado for superior a 70% da remuneração do parceiro privado a lei prevê a necessidade de autorização legislativa específica.

Como o intuito é utilizar esse modelo para grandes projetos de infraestrutura com contratos de longo prazo, presume-se a elevada importância de estudos técnicos, com elevado grau de precisão, que devem ser feitos para estimar se este percentual não é ultrapassado ao longo da vigência da concessão.

Diante de um quadro de crise fiscal, a concepção das PPPs, em nível nacional, visa a otimização do orçamento público a partir das seguintes premissas: elevação do investimento em infraestrutura de forma a minimizar o nível de endividamento do Estado; priorização dos recursos orçamentários para as funções constitucionais exclusivas do Estado e para o fomento do desenvolvimento social nos termos da reforma do aparelho do Estado; redução do compromisso de investimento público em setores onde é viável a exploração pela iniciativa privada; elevação da disponibilidade orçamentária para o abatimento da dívida pública.

Sendo assim, é importante ressaltar a necessidade do fortalecimento do papel do Estado enquanto agente regulador, fiscalizador e guardião dos interesses da coletividade para que o objetivo de aumento da eficiência da prestação de serviços públicos se concretize, pois com a consequente transferência da administração dos serviços para organizações da sociedade, paradoxalmente, se torna mais importante a atuação do parceiro no sentido de garantir que os interesses da sociedade não sejam capturados pelo interesse do capital privado.

Face a este prognóstico, é necessário um investimento de recursos nas fases de planejamento de uma política de PPP para viabilizar o sucesso dos projetos que podem ser contratados sob esse modelo. O planejamento no âmbito da Administração Pública visando estabelecer ações, metas e prioridades, permite,

também, que o parceiro público se qualifique para absorver aprendizados e produzir diretrizes efetivas que são fundamentais para a execução dos projetos sem maiores problemas. Esses planejamentos e estudos iniciais se tornam mais importantes se for levado em consideração que o Estado, nos modelos de PPPs, é o titular e último responsável pelos serviços, portanto recaem sobre ele os custos pós-contrato de modelagens inadequadas e ineficientes.

Dez anos após a aprovação da lei de PPPs, apenas 65 contratos nessa modalidade foram assinados no país – mais da metade deles nos últimos 3 anos. Dados extraídos do *site* do Observatório das Parcerias Público-Privadas (PPP BRASIL) – mostra que os números mais significativos foram alcançados nas esferas Estadual e municipal com 37 e 27 contratos assinados, respectivamente, enquanto no âmbito do Governo Federal foi celebrada apenas uma parceria em todos esses anos, a relativa ao centro de dados do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CEF).

Segundo a PPP Brasil, os setores contemplados em proporção de PPPs por atividade são: água e esgoto com 25%; resíduos com 17%; equipamentos públicos com 14%; saúde com 13%; mobilidade com 11%; arenas esportivas 9%; outros com 11%.

A partir desses dados, infere-se que o Governo Federal, não obstante o pouco tempo da legislação das PPPs, está implementando, prioritariamente, projetos de concessão tradicional. Como exemplo desta política, temos o Programa de Investimento em Logística (PIL) baseado na concessão de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e o trem de alta velocidade (TAV).

Tabela 3 – Investimento em concessões planejadas por setor.

Investimento em concessões planejadas	R\$ Bilhão
Rodovias	42,00
Ferrovias	91,10
Portos	54,60
Trens de alta velocidade - TAV	35,60
Aeroportos	18,70
Energia Elétrica	148,10
Petróleo e Gás	80,00
TOTAL	470,10

Fonte: Programa de Investimento em Logística (2015).

A explicação para a utilização da concessão comum nesses casos se deve ao fato de se tratar de projetos onde o investidor privado retira das tarifas cobradas o retorno do capital empreendido. São projetos onde os concessionários irão promover a expansão de uma infraestrutura já existente, como os aeroportos. Esses projetos trazem retornos mais rápidos para os investidores, portanto, são empreendimentos mais atraentes. O problema é que uma hora os projetos mais atraentes para o setor privado vão se tornar escassos. Nesse momento, o governo terá que pensar nos empreendimentos que não conseguem se sustentar só com a tarifa paga pelo usuário. Diante disto, as PPPs devem se tornar ferramentas de concessão mais usadas pelo governo em âmbito Federal.

Segundo informações do Governo Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) será uma das fontes de recursos para os projetos anunciados, juntamente com as captações das empresas privadas por meio de títulos no mercado de capitais (BRASIL, 2015).

Por oportuno, cumpre acrescentar que em razão da regulamentação do Procedimento de Manifestação de Interesse (art.3, § 1º) pelo Decreto Federal n.º 5.997, de 01.12.2006, mais de 70 projetos estaduais solicitaram estudos da iniciativa privada entre 2007 e 2012, sugerindo que a tendência para implantação de infraestrutura pela lei das PPPs tende a aumentar conforme seja intensificada e aprimorada a interface entre os entes públicos e privado (DAL POZZO; JATENE, 2015).

3.2.3 Princípios das Parcerias Públicas-Privadas

O artigo 4º da Lei nº 11.079/2004 prevê as seguintes diretrizes a serem observadas nos contratos de PPPs:

- a) Eficiência no cumprimento das missões do Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- b) Respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos de sua execução;
- c) Indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- d) Responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- e) Transparência dos procedimentos e decisões;

- f) Repartição objetiva dos riscos entre as partes;
- g) Sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas.

Segundo Rigolin (2008), trata-se de um rol de princípios que se repetem na legislação, mas nem sequer tem como serem observados por que não tem nenhuma objetividade, e com isso não podem ser exigidos.

Não obstante as críticas de Rigolin (2008), pode-se extrair ao longo de todo o texto da Lei nº 11.079/2004 preceitos que norteiam a instituição das parcerias público-privadas tais como:

a) as PPPs, devem ser orientadas para a satisfação de necessidades coletiva, pois como são criadas para o fornecimento de um serviço público de interesse da coletividade e para instalação e gestão de infraestrutura pública para utilização pela coletividade há que se respeitar princípios gerais dos serviços públicos como universalidade, equidade, continuidade, adequados níveis na prestação dos serviços;

b) as PPPs envolvem relações de longo prazo, pois, além da própria lei obrigar prazos mais dilatados para essas concessões, os projetos, na sua maioria, prevê a integração das várias fases - construção, operação e manutenção - durante o ciclo de vida da infraestrutura;

c) as PPPs são orientadas para os resultados, pois, nas contratações de obras comuns, o que interessa são as especificações do projeto da obra. Já no caso das PPPs, a partir do modelo gerencial de administração pública, o que interessa são os resultados que devem estar especificados no projeto da PPP. Portanto, o parceiro público tem a sua ênfase na especificação dos resultados. Já o parceiro privado tem a sua ênfase na eficiência, de modo a procurar soluções que minimizem os custos e aumentem o retorno sobre o capital investido;

d) Os parceiros público e privado devem repartir os riscos dos empreendimentos, ao contrário dos investimentos comuns em que o risco é inerente à atividade empreendida, no caso das PPPs, sobretudo quando se analisa a lei que a rege, observamos um comprometimento muito grande do parceiro público no intuito de garantir o lucro do investidor como forma de atrair o capital privado.

Uma análise crítica da legislação que carrega esses princípios será o objeto do próximo capítulo.

4 O ESTADO E A PARCERIA PRIVADA

Embora os indivíduos pudessem agir de forma egoísta e estritamente em proveito próprio ou da classe à qual pertencessem, e muito embora o conflito individual e o conflito de classes parecesse, à primeira vista, resultar destes atos, havia, nas leis da natureza ou na divina providência, o que Smith chamava de “mão invisível”, que guiava estes atos que aparentemente provocavam conflitos, de modo a haver mais harmonia. Portanto, a “mão invisível” não era fruto das ações de qualquer indivíduo. Era, simplesmente, o funcionamento sistemático de leis naturais, a lei do liberalismo econômico, baseado no Estado Mínimo (HUNT, 1985).

Os princípios do liberalismo econômico defendidos por Smith (1981), em meados do século XVIII, eram voltados para a ideia da proteção da liberdade e da igualdade. Portanto, as ações impostas pelo Estado e as regulamentações, bem como os subsídios governamentais, levavam inevitavelmente a uma alocação ineficiente do capital, ou seja, a atuação do Estado restringia o progresso capitalista, pois a livre iniciativa, sem as amarras dos governos tenderia a alocar os recursos nas indústrias mais rentáveis. Nesse sentido, uma economia de mercado baseado na livre concorrência seria o modelo ideal de economia.

O Estado, neste ideal liberal, teria funções limitadas à proteção da sociedade contra a violência interna e contra as invasões estrangeiras; administração da justiça e o fornecimento de bens públicos porque, nesses casos, o lucro não cobre os investimentos realizados; no entanto, são bens essenciais para a sociedade.

Os princípios do capitalismo liberal, defendidos por Smith e seus seguidores, são os mesmos que são pregados na atualidade para defender uma menor intervenção do Estado nos assuntos econômicos, justificando inclusive a atuação do capital privado em funções típicas do Estado como o fornecimento de serviços públicos como os de saúde, saneamento e tratamento de resíduos sólidos. Entretanto, para o capitalista liberal defensor do Estado mínimo, é necessário que o Estado “mínimo” garanta para este capital o retorno do investimento realizado.

O processo de desenvolvimento econômico pautado nas ideias de liberdade e defesa da livre concorrência com a atuação mínima do Estado no sentido de minimizar as externalidades provocadas pelas falhas de mercado culminou, em meados do século XIX e início do século XX, numa transformação do capitalismo em

uma instituição baseada na grande empresa sob a forma de sociedades anônimas: foi a era do capital monopolista.

De acordo com Huberman (2013), a partir de 1870 entramos num período de trustes nos Estados Unidos e de Cartéis na Alemanha. A concorrência foi substituída pelo monopólio. Os pequenos negociantes foram expulsos dos negócios pelos grandes. O pequeno negócio foi esmagado pelo grande negócio, ou ele se fundiu para fazer um negócio ainda maior. Em toda parte houve crescimento das fusões e aquisições, engendrando uma concentração e centralização do capital. A substituição gradual da concorrência pelo monopólio não foi uma imposição externa, mas uma evolução da própria concorrência. O monopólio surgiu de dentro da concorrência - uma ilustração da verdade de que cada sistema ou acontecimento traz dentro de si as sementes da transformação. O monopólio foi um crescimento natural da própria concorrência. Nesse contexto, os capitalistas monopolistas estavam em condições de regular a oferta para determinar a demanda o que é a característica natural dos monopólios.

As consequências dessa transformação institucional do capitalismo foram, o processo de internacionalização do capital e a mudança na estrutura da classe capitalista. Embora o domínio social, político e econômico da classe capitalista continuassem inalterados, a institucionalização do processo de acumulação permitiu que a maioria dos capitalistas perpetuasse seu *status* apenas com uma propriedade passiva e ausente. A maioria dos capitalistas tornou-se mera classe arrendatária, enquanto que a minoria exercia as funções administrativas (tanto na economia como na política) e agia como uma espécie de comissão executiva de proteção dos interesses de toda a classe capitalista (HUNT, 1985).

A conclusão que os historiadores econômicos chegaram na análise do capitalismo monopolista foi a que se tratava de sistema contraditório, pois ao mesmo tempo em que gerava cada vez mais excedentes não conseguia oferecer alternativas de consumo e investimento necessários para que o sistema funcionasse de forma equilibrada. Pois não haveria produção de excedente se não fosse possível encontrar a demanda correspondente. Portanto, a condição natural do capitalismo monopolista era a da subutilização dos recursos de produção (terra, capital, trabalho). O resultado desta equação era a depressão econômica. Assim, o resultado do capitalismo liberal não foi o do sistema que se auto regula, mas sim de um sistema que nos momentos de queda da atividade econômica provocada pela própria condição contraditória do

capitalismo, necessita do braço forte do Estado.

Segundo Di Pietro (2009, p. 8):

Em meados do século XIX, começaram as reações contra o Estado Liberal, por suas consequências funestas no âmbito econômico e social; as grandes empresas tinham se transformado em grandes monopólios e aniquilado as de pequeno porte; surgira uma nova classe social - o proletariado - em condições de miséria, doença, ignorância, que tendia a acentuar-se com o não intervencionismo estatal pregado pelo liberalismo.

Diante desta situação, os princípios do liberalismo se mostraram ineficientes para combater tamanha desigualdade gerada, tornando necessária a retomada do Estado como agente regulador e interventor para debelar os antagonismos gerados pelo capitalismo liberal.

4.1 Transformações do papel do estado nos séculos XX e XXI

4.1.1 Estado social

A Revolução Francesa de 1789 foi o marco histórico que deu início ao Estado Liberal proposto nas ideias de um Estado que fosse mínimo e que intervisse somente nas questões essenciais da sociedade. Portanto, não agiria sobre as questões econômicas, pois a livre concorrência em uma economia de mercado seria capaz de regular este mercado.

No entanto, ainda no século XIX, devido às mutações que o sistema capitalista passou - de um capitalismo concorrencial para um monopolista - com o surgimento de grandes conglomerados industriais que destruíram os empresários menores, a nova classe proletariada que vivia em condições de extrema pobreza passou a se rebelar contra esse novo Estado. Os princípios de liberdade e igualdade não foram suficientes para acabar com as grandes desigualdades sociais que foram geradas.

Diante destes fatos, o Estado passou a intervir de forma mais incisiva nas questões sociais e econômicas com o objetivo de diminuir os efeitos concentradores de riqueza gerados pelo capitalismo monopolista.

Segundo Di Pietro (2009, p. 8):

[...] consolida-se, após a Segunda Guerra Mundial, o Estado Social, também chamado Estado do Bem-Estar, Estado Providência, Estado do Desenvolvimento, Estado Social de Direito. Não mais se pressupõe a igualdade entre os homens, conforme se afirmava no período anterior quando a declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, afirmava, logo no art. 1º, “que os homens nascem e são livres e iguais em direitos”; a aplicação dessa norma produziu profundas desigualdades sociais. Atribuiu-se então ao Estado, em sua nova concepção, a missão de buscar essa igualdade; para atingir essa finalidade, o Estado deve intervir na ordem econômica e social para ajudar os menos favorecidos; a preocupação desloca-se da liberdade para a igualdade.

O Estado voltou suas atenções para o bem comum, com o interesse do bem público numa contraposição ao individualismo do período do Estado Liberal. O Estado passou a ter a responsabilidade de realizar serviços públicos a partir da criação de empresas estatais; e intervenção na economia por meio de empresas públicas e de economia mista, com controle majoritário do Estado. Aqui no Brasil, se destacam as grandes empresas de base como a Petrobras, a Companhia Siderúrgica Nacional (privatizada em 1993) e os bancos do Brasil e Caixa Econômica que atuam ainda hoje no domínio econômico. Somando-se a isso, o Estado passou a intervir na sociedade e na economia por meio de auxílios, subvenções, financiamentos, isenções fiscais, desapropriações por interesse social. Era o Estado Social (*Welfare State*).

Dessa forma, a intervenção Estatal seria a possibilidade de correção dos desequilíbrios econômicos do mercado capitalista. Agindo como agente regulador e condutor da Economia a partir das ideias de Keynes (1996), contidas no seu livro *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda* no qual defendia a atuação do Estado e a possibilidade de corrigir os paradoxos do capitalismo. Diante desses pressupostos, o Estado seria capaz de promover um crescimento sustentável da economia com pleno emprego dos recursos.

Para entender essa atuação do Estado na esfera econômica, Huberman (2013, p. 255) dá o seguinte exemplo do Estado na economia brasileira no século XX:

Imagine uma situação na qual o Estado quer estimular as indústrias de vidro e de papel, produtos que antes precisavam ser importados. Ele fornece um empréstimo a juros mais baixos aos interessados a instalar essa indústria no país, contando para isso com os impostos resultantes das exportações do café. Ele autoriza que esses industriais usem as divisas (dólar) geradas pelas exportações de café na compra de máquinas e equipamentos para instalar as fábricas e deixa de cobrar taxas para que as mercadorias adquiridas entrem no Brasil. O governo também determina o quanto os trabalhadores dessas empresas vão ganhar, bem como proíbe que

seus sindicatos reclamem ou façam greve para aumentar os salários. Ele ainda produz a energia que vai ser usada nas fábricas e a vende a preços baixos para os industriais, que contam com um estímulo adicional: altas taxas cobradas pelo governo sobre qualquer vidro ou papel que sejam importados pelo país, de maneira a encarecer os importados e diminuir a concorrência.

De fato, o Estado, tido como ineficiente, foi o responsável no século XX por mudar a característica da economia nacional - de uma economia agrária exportadora para uma economia com um parque industrial diversificado. Com a atuação do Estado na economia, a sociedade passou a exigir uma nova atuação do Estado para diminuir as desigualdades sociais e levar o bem estar social a toda coletividade. Essa foi a atuação do Estado para promover o bem comum em contraposição à “mão invisível” do mercado.

No entanto, o acréscimo de funções a cargo do Estado o transformou em estado empreendedor e investidor, levando-o a um real crescimento, passando a atuar em diversos setores de interesse da sociedade. Diante deste crescimento exacerbado do Estado nas esferas sociais e econômicas, aliado a um modelo burocrático de administração, que tem no controle *a priori* a sua forma de fiscalização, propagou-se a ideia de ineficiência do Estado na prestação dos serviços. Essa noção foi intensificada a partir da década de 80 pela crise financeira – crise da dívida externa, que os países, principalmente da periferia da economia capitalista, tiveram que enfrentar. Portanto, o Estado estava com um exagerado volume das atividades sob a sua tutela, mas com recursos financeiros mais escassos.

4.1.2 Estado subsidiário

O Estado subsidiário ou Estado regulador parte dos seguintes princípios: respeito aos direitos individuais; primazia da iniciativa privada sobre a iniciativa estatal, ou seja, nas atividades em que o setor privado possa atuar com os seus próprios recursos o Estado deve evitar alocar os seus escassos recursos nesses empreendimentos. Contudo, quando se trata de atividades onde o objetivo é prestar serviços públicos de interesse da coletividade o Estado deve agir coordenando e fiscalizando a iniciativa privada para que seja cumprido o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

A partir desses princípios, em atividades de cunho social - que no Estado Social eram executados diretamente pelo Estado -, tais como saúde, educação, pesquisa, assistência social, cultura e atividades de interferência no domínio econômico o Estado só agiria de maneira subsidiária, ou seja, quando o setor privado não agisse. Nesse modelo caberia ao Estado orientar e fomentar a iniciativa privada.

Segundo Di Pietro (2009), ligado ao princípio da subsidiariedade estaria a ideia de parceria entre o público e o privado, também dentro do objetivo de subsidiar a iniciativa privada, quando ela for deficiente. Concluindo que subsidiariedade opera seja como limite à intervenção do Poder Público nas relações com os particulares, do poder central sobre os periféricos, em defesa da liberdade dos indivíduos e da coletividade, seja como impulso à ação de sustento (subsidiária) às coletividades mais fracas, exigindo a ativação de instrumentos de redistribuição social da riqueza.

Portanto, ligado a esse Estado subsidiário está a ideia de diminuição do Estado via privatizações que, devido à crise da dívida externa nos anos de 1980 se intensificaram. De inspiração neoliberal, o Estado é impelido a transferir para a iniciativa privada várias atividades que ficaram sob sua responsabilidade no período do Estado Liberal sob o argumento de maior eficiência administrativa do setor privado.

Os pressupostos do Estado subsidiário no Brasil vieram inseridos dentro Plano de Reforma do Aparelho do Estado, nos anos 1990, na linha das diretrizes de organismos internacionais no sentido de realização de reformas internas nos países, promovendo a abertura de mercados e a quebra de monopólios estatais, tendo como objetivo diminuir o tamanho do Estado pela devolução da iniciativa empreendedora ao capital privado, pela desregulamentação e aplicação de regras concorrenciais, mas sempre com a tarefa de fomento e incentivo à iniciativa privada de equipamentos interesse público e fiscalização para que o interesse da sociedade fosse preservado. Nesse momento a noção de interesse público é pautada pela ideia de interesse do cidadão, cliente final do serviço público dentro de um novo modelo de administração: o gerencial.

É nesse Estado subsidiário que se insere a utilização de parcerias público-privadas onde o ente público, objetivando aumentar a participação do capital privado na prestação de serviços aos cidadão, criou várias leis: a Lei n.º 8.666/93 que estabelece as normas gerais de licitação e contrato; a Lei n.º 8.987/95 introduzindo o regime de concessões e permissões, que foi complementada com Lei n.º 11.079/04

que trouxe para o nosso ordenamento jurídico a figura das parcerias público-privadas sob as formas das concessões administrativas e patrocinadas (BRASIL, 1993; 1995; 2004).

Percebe-se que, ao contrário do que é exposto nas grandes mídias, o Estado subsidiário não pode ser comparado com o Estado Liberal, pois defendia a atuação mínima do setor público nas atividades essenciais e tudo mais para a iniciativa privada.

Segundo Di Pietro (2009) o Estado subsidiário exerce as atividades típicas do Poder Público, e também as atividades sociais e econômicas que o particular não consiga desempenhar a contento no regime da livre iniciativa e livre competição; além disso, com relação a estas últimas, o Estado deve incentivar a iniciativa privada, auxiliando-a pela a atividade de fomento.

Revela-se que o surgimento do instituto das parcerias público-privadas é resultado da própria evolução da relação do ente público com o privado, paralelo a um quadro de escassez de recursos públicos para permitir a reestruturação da infraestrutura básica e dos serviços públicos com objetivo de servir à sociedade. Em grande parte dos países ocidentais, as demandas da sociedade por melhor prestação de serviços públicos levou o Estado a buscar novos instrumentos jurídicos para que o setor privado pudesse, em parceria, executar os serviços públicos ou demais atividades públicas. É diante deste quadro que se insere a Lei n.º 11.079/2004.

Segundo Mazzucato (2014), o que distingue o ente público das instituições privadas não é apenas a sua missão, mas também os meios e instrumentos de que dispõe para cumpri-la. A economia capitalista estará sempre subordinada ao Estado e sujeita às suas mudanças. Por isso, em vez de confiar no sonho falso de que os mercados irão administrar o mundo para nós “se o deixarmos em paz”, os formuladores de políticas públicas deveriam aprender a usar os meios e os instrumentos para formar e criar mercados – fazendo acontecer coisas que não aconteceriam de outra forma. E certificando que essas coisas são necessárias. Isso requer a compreensão de que o Estado não é nem um intruso nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado – e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem.

Portanto, o Estado não deve se curvar facilmente a grupo de interesses que se aproximam dele em busca de doações, rendas e privilégios desnecessários, como corte de impostos. Em vez disso, deve procurar aqueles grupos de interesse com os

quais possa trabalhar dinamicamente em sua busca por desenvolvimento. A compreensão da natureza única do setor público - como algo mais do que uma versão “social” ineficiente do setor privado – afeta a natureza das parcerias público-privadas que surgem, bem como as recompensas que o Estado deveria se sentir no direito de colher.

Assim, de acordo com o que foi exposto, é necessário uma nova visão sobre o papel do Estado nas PPPs. Não apenas a imagem difundida pela grande mídia do ente burocrático e lento, mas como o responsável pelos maiores riscos e agindo como maior investidor, prestador de serviços e formador de infraestruturas para o coletivo.

4.2 Papel da globalização do capital

Poucos momentos da história podem ser tão adequadamente descritos como os “tempos de prosperidade” do período que se estende da década de 40 até o início da década de 70. Não apenas a acumulação de capital avançou, em escala global, com um vigor imprevisto e sem precedentes - com as recessões suavizadas pela mediação do Estado (HUBERMAN, 2013).

O quadro acima está incluso no ambiente gerado pelo processo de planejamento e intervenção estatal conhecido como Sistema de *Bretton Woods*, que tinha no regime de câmbio fixo com base no antigo padrão-ouro o sustentáculo do crescimento, capitaneado pelos Estados Unidos. Esse processo fez surgir a ordem financeira internacional no âmbito da política externa dos Estados Unidos durante a Guerra Fria.

A política imperialista americana começou logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, pondo em prática o Plano Marshal que se caracterizou pelo gasto excessivo para promover a reconstrução de países capitalistas destruídos nos esforços da guerra e subsidiar econômico e militarmente os países aliados.

O controle do mundo capitalista foi baseado em déficits persistentes no balanço de pagamentos dos Estados Unidos. Essa situação se agravou quando, em meados da década de 60, com a conclusão da reconstrução europeia e japonesa, esses países passaram a abastecer seus próprios mercados, com o excedente sendo exportado, inclusive, para o mercado dos Estados Unidos da América (EUA).

Estava estabelecida a disputa pelos mercados mundiais. Para Huberman (2013), o sinal de alerta se exacerba em 1971, quando a balança comercial norte-americana ficou negativa em US\$ 2,7 bilhões. O fenômeno da estaginflação acomete a economia americana que devido aos elevados déficit e mesmo com a alta liquidez monetária da sua economia estavam vivenciando uma situação de baixo crescimento com elevação dos preços no mercado interno. Diante desta situação o governo americano, em 1971, abandona o acordo de *Bretton Woods* e passa a adotar medidas protecionistas em busca da solução para a crise econômica.

Graças ao desmoronamento do sistema de *Bretton Woods*, os Estados Unidos criaram o meio para financiar a dívida pública a partir do endividamento, fazendo surgir, no âmbito da economia mundial, os euromercados que internacionalizaram a economia de endividamento, se tornando um verdadeiro câncer na economia mundial. Com seu advento, foi dado o primeiro passo para um processo que colocou, primeiro os países de terceiro mundo, e hoje o sistema mundial, à mercê do capital rentista (CHESNAIS, 1996).

Segundo Paraire (2000), entre 1968 e 1971, o tesouro americano multiplicou os empréstimos aos países periféricos e, em 1971, transformou o Fundo Monetário Internacional (FMI) em reciclador de dinheiro flutuante. Somas elevadas do euromercado foram parar em países em desenvolvimento via bancos internacionais de crédito.

Fridman (1967 *apud* CHESNAIS, 1996) ao fazer uma análise sobre o crescimento exponencial do volume de recursos do euromercado, questionou se esses eurodólares não eram apenas ficção, oriundos apenas da “caneta dos contadores” dos bancos.

Diante disto, passou-se a questionar a legitimidade das cobranças aos países mais endividados do terceiro mundo. A estratégia era promover, a partir da sucessão de empréstimos o endividamento dos países periféricos que culminou, em 1982, com a grande “crise da dívida” que se seguiu à moratória do México.

Os empréstimos em excesso e de forma sistemática aumentavam cada vez mais a dependência financeira dos países endividados, que tiveram que ceder aos ajustes estruturais promovidos pelo Banco Mundial e pelo FMI, caracterizados por um conjunto de medidas constrangedoras das economias locais, aliado à inserção forçada dessas economias na órbita do mercado neoliberal, a partir do enfraquecimento da função reguladora dos Estados.

Chesnais (2000) afirma que os grupos industriais foram os principais beneficiários desse processo de mundialização financeira do capital e liberalização dos investimentos e do câmbio. Serviram-se delas para sobrecarregar os seus assalariados, não com a ameaça e a prática efetiva de transferência da produção para os países onde a mão de obra é mais barata e os assalariados estão pouco ou nada protegidos. Utilizaram da liberalização financeira e comercial simultaneamente para estabelecer redes de financiamento e de subcontratação onde os custos são os mais baixos e para se entregar a uma concorrência desigual com as empresas com produtividade mais baixa dos países onde se força a abertura dos mercados. Essa força adquirida pelos grupos financeiros, a partir da liberalização financeira e da globalização, marcou, de forma crescente, as estratégias do capital industrial.

A financeirização cada vez maior desses grupos industriais banuiu a ideia de que haveria uma separação entre as operações direta ou indiretamente ligadas à valorização do capital na produção, de um lado, e, de outro lado, as operações dirigidas ao lucro de tipo puramente financeiro, atribuindo um duplo caráter a esses grupos. Por um lado, eles estão se tornando organizações cujos interesses identificam-se sempre mais com o das instituições estritamente financeiras, não apenas por seu comum apego à ordem capitalista, mas pela natureza “financeira – rentista” de parte dos seus rendimentos. Por outro, continuam sendo locais de valorização do capital produtivo, sob a forma industrial (CHESNAIS, 1996).

Segundo Fattorelli (2015) esse sistema baseado no endividamento dos países continua na atualidade, segundo a coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida (uma associação nacional, sem fins lucrativos): o Sistema da Dívida corresponde à utilização do endividamento público às avessas, ou seja, em vez de servir para aportar recursos ao Estado, o processo de endividamento tem funcionado como um instrumento que promove uma contínua e crescente subtração de recursos públicos, que são direcionados principalmente ao setor financeiro privado.

Esse esquema funciona por meio de diversos mecanismos que geram dívidas, na maioria das vezes sem qualquer contrapartida real, seguidos de outros mecanismos que promovem seu contínuo crescimento. Para operar, tal sistema conta com um conjunto de engrenagens articuladas compostas por privilégios legais, políticos, econômicos, em conjunto com a grande mídia, além de determinante suporte dos organismos financeiros internacionais para impor medidas que favorecem a atuação do “Sistema da Dívida” (FATTORELLI, 2015).

Tomando o caso da Grécia como exemplo, Fattorelli (2015) constata a absurda disparidade de correlação entre partes, de um lado a Grécia sozinha e de outro o FMI, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia, bancos privados e outros países europeus, principalmente a Alemanha. As exigências impostas pela Troika, serviram para acobertar um grande plano de salvamento bancário lançado na mesma data em que foi divulgado o plano de socorro à Grécia em maio de 2010.

Para Mazzucato (2014), a mensagem repetida à exaustão acaba sendo aceita pela maioria como uma verdade baseada no senso comum e até fez com que muitos acreditassem que a crise financeira de 2007, que logo se transformou em crise econômica generalizada, foi provocada pelo débito do setor público, o que não é verdade. O processo de mistificação das massas é tão forte que consegue fabricar a história com facilidade. Não obstante uma crise flagrantemente causada pelo excesso de endividamento do setor privado, as pessoas foram levadas a acreditar que o culpado foi a dívida pública. Essa dívida, de fato, aumentou devido tanto aos resgates bancários financiados pelos governos quanto à redução das receitas fiscais que acompanhou a recessão subsequente em muitos países.

Diante desta análise, as parcerias público-privadas, como proposta de financiamento dos serviços públicos e da formação de infraestrutura, somente são possíveis em economias que tenham um mercado financeiro bem estabelecido, bem como uma atuação ativa do Estado no financiamento dessas concessões, para fazer fluir os recursos financeiros para os empreendimentos e o retorno dos lucros privados dessas parcerias para o sistema financeiro, dentro da lógica da mundialização financeira.

4.3 Análise crítica da legislação das Parcerias Público-Privadas no Brasil

Como afirmado anteriormente, as PPPs no Brasil surgiram como uma variação das concessões que foi a primeira forma de descentralização de serviços públicos. Instituída no bojo da Reforma do Aparelho Estado na década de 90, vem com a proposta de substituir a Administração Pública, direta ou indiretamente, no exercício de algumas funções administrativas do Estado, por parceiros privados. O objetivo da criação desse modelo de parceria público-privada, é diminuir o tamanho do Estado e ao mesmo tempo aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos e desenvolvimento da infraestrutura pública.

No contexto da crise fiscal do Estado, essas parcerias são vistas como uma alternativa ao financiamento da infraestrutura passando por todas as etapas do ciclo de vida do empreendimento, ou seja, com a concepção do projeto, a obra e a manutenção do empreendimento e o serviço associado a estes projetos. Inovação das PPP no âmbito das concessões permite que o Estado possa delegar aos particulares, além dos serviços públicos autossustentáveis que devem ser pagos pelo usuário, os serviços públicos não autossustentáveis que devem ser pagos total ou parcialmente pelo Estado.

As PPPs não são privatizações, já que estas são caracterizadas pela transferência da propriedade e de toda gestão do negócio para o setor privado de forma definitiva. Já as PPPs são concessões de um serviço público por prazo determinado e vinculada à efetiva prestação do serviço público.

No entanto, segundo Schirato (2015), as PPPs seriam sucessores ou complementos dos programas de privatização ou desestatização instituídos e executados no Brasil na década de 90. Fazendo uma análise das PPPs dentro de um contexto histórico, seria possível situá-las como uma continuidade da reforma legislativa na Administração Pública Brasileira, que se inicia com a Lei n.º 8.987/95, das concessões “comuns”, passando pelas leis de abertura e desmonopolização de diversos setores da economia e avança até modelar novas formas de desestatização e parceria, com o fundamento de permitir o avanço da retirada do Estado da execução de certas atividades.

Considerando que a última Política Industrial do Brasil foi o II PND (1975 – 1979), lançado no fim do período do “milagre econômico brasileiro” - que tinha como finalidade estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia, é natural que o país atravessasse um enorme *déficit* de infraestrutura com impactos para o desenvolvimento autossustentável. É importante destacar que nesse intervalo, passamos pela crise da dívida dos anos 1980 e pela crise fiscal dos anos 1990 e 2000.

Nesse sentido, a edição da lei das PPPs no ano de 2004, veio com o claro objetivo de transferir ao setor privado a responsabilidade para a obtenção dos recursos para pôr em prática uma política de modernização da infraestrutura pública, pois a própria lei prevê que o pagamento do parceiro público ao parceiro privado se daria no futuro, após a plena operação dos empreendimentos (segundo o art. 7º da Lei n.º 11.079/2004).

Passados 10 anos da edição da lei das PPPs, em nível federal ainda não se materializou os objetivos das PPPs para o fornecimento de serviços e infraestrutura públicos. Como já foi comentado, o capital privado tem preferência pelas concessões comuns, pois todos os obstáculos iniciais para operação dessas concessões já foram absorvidos pelo Estado - como no caso de portos, aeroportos e rodovias. Portanto, o lucro é mais imediato. No âmbito dos Estados Federados observa-se um maior uso das PPPs em setores de atendimento ao cidadão como os “Vapt e Vupt” no Ceará e as Arenas para empreendimentos esportivos que foram construídos e são operacionalizados por PPPs. No entanto, não são projetos com grande impacto na infraestrutura que possibilite um diferencial competitivo, em termos de custos logísticos, *vis-a-vis* os seus concorrentes no mercado global.

A expectativa é que, finalizadas as rodadas de concessões comum, o capital privado volte seu interesse pelas parcerias público-privadas, que são concessões na modalidade patrocinada e administrativa.

4.3.1 Tipos de Parcerias Público Privadas

O artigo segundo da Lei nº 11.079/2004 define as PPPs como sendo um contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada e ou administrativa. No caso da patrocinada é a mesma concessão de serviços públicos de que trata a Lei nº 8.987/95, só que prevê, adicionalmente à cobrança de tarifa dos usuários, uma contraprestação em dinheiro do parceiro público. Enquanto nas administrativas o contrato de prestação de serviços estabelece que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Para a legalidade dessas concessões o legislador impôs algumas vedações, tais como:

- a) para contratos cujo valor seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões);
- b) para períodos de prestação inferior a 5 (cinco) anos;
- c) que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução obra pública.

Fica evidente que a proposta das PPPs é contemplar situações onde seria impossível se cobrar diretamente dos usuários uma tarifa ou a cobrança única e

exclusiva sobre o usuário seria demasiadamente pesada, voltado especialmente para obras de grande impacto e com tempo de maturação mais dilatado como são as infraestruturas públicas.

A PPP cearense chamada de *Vapt Vupt* é o exemplo de uma concessão em que podemos encontrar o parceiro privado como o responsável por todo o ciclo de vida do empreendimento; porém, como se trata de um serviço público de atendimento aos cidadãos, o Estado é o único responsável pelo pagamento. Esse exemplo seria aplicável nos caso de presídios e hospitais. Já no caso da construção de uma rodovia, o Estado complementaria a remuneração do parceiro privado que já estaria cobrando uma tarifa dos usuários. Nesse último caso, se o Estado não entrar com a contraprestação, devido à natureza do projeto, os usuários iriam ter que suportar tarifas pesadíssimas.

4.3.2 Repartição dos riscos e compartilhamento dos ganhos

A repartição dos riscos, aliada às garantias do parceiro público são os maiores atrativos para o capital privado. O artigo 5º da Lei n.º 11.079/2004, no seu inciso III, diz que os contratos de PPPs devem prever “a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”.

Na prática isso significa que, no caso de prejuízo do parceiro privado devido a uma nova conjuntura macroeconômica, por exemplo, o parceiro poderá repartir esse prejuízo com o Estado, o que se configura como uma socialização dos prejuízos, já que o Estado quando age, se utiliza de recursos públicos para esta ação.

Assumir riscos tem sido cada vez mais resultado do esforço coletivo, enquanto os frutos têm sido distribuídos menos coletivamente. A crise financeira atual é uma prova de que estamos em uma economia que socializa os riscos e privatiza as recompensas, de modo a enriquecer as elites à custa dos demais (MAZZUCATO, 2014).

A repartição de riscos é um instrumento de atração do investidor privado, mostrando ser uma ilusão a ideia de uma concessão por conta e risco do privado como prevê a lei geral das concessões (concessão comum). Portanto, a possibilidade de implantação de uma parceria público-privada vai depender, em grande medida, de uma aceitável alocação dos riscos por parte do parceiro público.

A lei das PPPs no artigo 5º, inciso IX, prevê “o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução de risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado”. Caso o parceiro privado consiga condições de financiamento mais vantajosas, fica obrigado a repassar esses ganhos para o parceiro público na forma de abatimento nas contraprestações ou tarifas públicas.

Sem dúvida se trata de uma cláusula que faz jus ao conceito de parcerias; porém, a lei das PPPs, no final do seu texto (artigo 27), deixa claro a possibilidade de o parceiro privado se utilizar de linhas de crédito operacionalizadas por empresas públicas ou sociedade de economia mista controladas pela união, com critérios que fazem variar de 70% a 90% a participação dessas instituições públicas no fomento dos parceiros privados no âmbito das concessões por PPPs. Isso mostra a necessidade de alavancagem do Poder Público para a efetiva implementação dessas concessões.

O que mais diferencia os bancos públicos de desenvolvimento das instituições de empréstimo do setor privado é a capacidade que os bancos públicos têm de assumir riscos relacionados aos aspectos políticos, econômicos e geográficos. Some-se a isso a dificuldade de se conseguir um financiamento de longo prazo no setor privado para um período de maturidade de mais de dez anos. A maioria dos bancos públicos de desenvolvimento procura investir em áreas de maior valor social e se dispõe a fazer empréstimos arriscados que são evitados pelo setor comercial (MAZZUCATO, 2014).

Segundo Galbraith (1985), o Estado emprega seu poder tomando empréstimos para investimentos e gastos particulares, o que é uma necessidade inerente no planejamento industrial. A indústria conseguiu que o Estado se acomodasse às suas necessidades dado que apresenta grande capacidade para orientar a ação política respaldado em legislações favoráveis.

Não obstante a análise de Galbraith (1985) se referir à evolução das organizações em sociedades anônimas, é possível fazer uma comparação com a atualidade, a partir da mudança dos interesses da sociedade anônima para os interesses do capital financeiro.

4.3.3 Garantias da Parceria Público-Privada

O artigo 8º da Lei nº 11.079, deixa explícito as garantias do parceiro público ao parceiro privado:

- a) “vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal” (que trata da vinculação de receitas de tributos);
- b) “instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei” (O Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) do artigo 16 da Lei n.º 11.079/04 que possibilita à União, suas autarquias, suas fundações públicas e empresas estatais participarem até o limite global de R\$ 6.000.000.000,00);
- c) “contratação de seguro garantia junto às companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público”;
- d) “garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público”;
- e) “garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade”;
- f) “outros mecanismos permitidos em lei”.

A lei chega a prever a vinculação de receitas que, segundo a Constituição, é vedado, sendo possível apenas para casos especiais que não contemplam as PPPs.

A partir desse rol de garantias, o Estado assegura para o parceiro privado uma previsibilidade de retorno do investimento que pode ser revestido de um misto de capital próprio da concessionária como de capitais públicos, levantados em operações de crédito junto a bancos públicos ou de desenvolvimento (conforme art. 27 da lei das PPPs).

4.3.4 Perspectiva para as Parcerias Público-Privadas

A busca do Estado para promover as parcerias público-privadas reside nas restrições impostas pela capacidade de investimento do setor público, somado a uma crise fiscal aprofundada pelo endividamento da Administração Pública.

A ideia que é passada pelas PPPs é que o investimento público vai ser substituído pelo investimento privado, mas na realidade, o que é proposto pelas parcerias é a transferência de um investimento (gasto) presente para um endividamento futuro, ou seja, o Estado promove, a partir das PPPs, um retardamento da dívida com os empreendimentos gerados com os contratos de parceria.

De fato, a operação por parte de parceiros privados em determinados setores permite ao Estado focar mais nas questões sociais (Segurança, Saúde, Educação). No entanto, como as PPPs tem o seu raio de ação em serviços e infraestrutura pública, é necessário que o Estado fortaleça sua condição de agente regulador, com um corpo de profissionais especializados nas áreas contempladas por PPPs, para que ele não seja capturado por seus parceiros privados.

Ao buscar promover o crescimento puxado pelas parcerias público-privadas, o Estado está sendo forçado a assumir os riscos dos projetos. Embora o Estado precise, muitas vezes, assumir os riscos que o capital privado não está disposto a assumir, é necessário buscar também colher os resultados que se traduzem na prestação de serviços públicos de qualidade para os cidadãos, seja qual for o instrumento legal utilizado.

Segundo Pinto, Godoy e Ribeiro (2011, p. 75):

Esta “experiência em construção” chamada Parceria Público-Privada, ao passo que se destaca como ferramenta da Administração Pública no cenário político - econômico atual, deve também ser alvo de minuciosa atenção por parte do governo e do conjunto da sociedade, uma vez que seus ganhos econômicos e sociais por hora, no Brasil, ainda não se confirmaram. O que se defende, portanto, é que através da própria prática, haja o amadurecimento e aperfeiçoamento das ferramentas de gestão com a consequente mitigação dos riscos para ambos os envolvidos, assim, a PPP deixaria de ser apenas uma tendência.

5 CONCLUSÃO

Por meio do presente trabalho, buscamos recuperar brevemente o contexto histórico da inserção das parcerias público-privadas na matriz de aquisições da Administração Pública brasileira, estabelecendo relações entre a evolução da Administração Pública e a própria evolução do Estado, de modo a expandir a visão que se tem sobre esta modalidade de participação do setor privado na coisa pública, passando a enxergar as PPPs dentro de um contexto e como um mecanismo para a realização de um objetivo público: o bem da coletividade.

Observa-se que o Estado é a instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos de cada nação, através da Constituição e demais normas legais, e que esse mesmo Estado, ao longo da história, vem expandindo a sua atuação em resposta à complexidade de temas tais como: crescimento e desenvolvimento econômico, assistência social e prestação de serviços públicos. O advento das parcerias público-privadas no Brasil contribuiu para a conformação de uma nova ordem para as contratações e concessões no âmbito da Administração Pública visando principalmente as grandes obras infraestruturais.

Observou-se nesse estudo que desde a edição da Lei n.º 8.666/93, que estabelece as normas gerais de licitação para contratação no âmbito da Administração Pública, o Estado busca a partir da edição de outras normas legais, aperfeiçoar esse procedimento com o objetivo de desburocratizar os processos para contratação.

Portanto, conclui-se que a lei das PPPs está voltada para a modernização legal entre o público e o privado, porém dentro de um contexto de restrição econômica e financeira do Estado. Diante desse quadro, percebeu-se que as contingências de ordem fiscal desempenharam papel definitivo para a proposição da Lei n.º 11.079/2004, com intuito de permitir a viabilidade da entrada de capitais privados para promover a modernização da infraestrutura pública do país. Diante do trabalho apresentado as conclusões são as seguintes.

5.1 Principais conclusões

Ficou claro que, não obstante as críticas de ineficiente e lento, o Estado teve participação fundamental no processo de modernização da economia brasileira,

atuando como um verdadeiro empreendedor nos setores que demandavam um maior volume de recursos e maiores prazos de maturação dos investimentos.

É possível afirmar, a partir desse estudo, que a produção industrial e a infraestrutura pública - em termos de estradas, portos, aeroportos e ferrovias que temos se deve fundamentalmente à atuação do Estado e que o setor privado só atua depois que o Estado absorve a maior parte dos riscos. A atuação do Estado como indutor do crescimento ficou evidente a partir dos esforços para diminuir os efeitos da grande crise de 1929.

O diagnóstico da CEPAL, que indicava a falência do modelo econômico baseado na agricultura para exportação, foi fundamental para mudança de postura do Estado dando um novo rumo no desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, na formação de infraestrutura brasileira delineando as bases da industrialização a partir de uma clara distinção entre os requerimentos de infraestrutura e a implantação das indústrias de base. Esse modelo de desenvolvimento declinou a partir da crise fiscal dos anos 1980.

Vimos, também, que a Administração Pública, a partir do século XX, passou por duas reformas: a primeira, no início dos anos 1930, passando a adotar o modelo burocrático de administração em razão da desconformidade ética e moral característica do patrimonialismo e, também, da falência do modelo primário exportador, passando a focar na industrialização, a partir do modelo de substituições de importações, como novo modelo de crescimento e desenvolvimento econômico; a segunda reforma ocorreu em meados da década de 90, como resultado dos estudos do economista Bresser Pereira no Plano de Reforma do Aparelho do Estado, que identificou na crise fiscal do Estado a impossibilidade de desenvolvimento econômico a partir do modelo anterior.

A Administração Pública, de forte inspiração neoliberal passa a ser denominada “gerencial”, ou seja, adota princípios, da gestão privada como o controle por resultados, passam a incorporar as normas de contratação pública.

Portanto, a proposta para utilização das parcerias público-privadas como uma forma de alargamento das possibilidades de contratação do Estado nasce no contexto da crise fiscal que, como mostramos, teve seu início ainda na década de 80 e nas transformações do Estado e da própria Administração Pública.

Diante do exposto no presente estudo sustentamos, a partir da análise crítica da Lei n.º 11.079/2004 e legislações correlatas, que o processo de

privatização, assim como o processo de transferência de setores estratégicos da economia nacional para a administração privada via concessões e a própria modelagem das parcerias público-privadas, estão inseridas no bojo do processo de mundialização do capital. Portanto, as contratações por PPPs só serão possíveis diante da capacidade do Estado em promover condições para que os empreendimentos sejam vantajosos para o investimento privado a partir de garantias, vinculação de receitas, fundos públicos garantidores de PPPs e financiamentos público dos projetos.

A análise crítica da legislação das PPPs mostrou que ela é um instrumento público e legal de proteção e ampliação do capital privado mediante a possibilidade do Estado financiar e ao mesmo tempo absorver os riscos do empreendimento, garantindo, assim, o lucro do investidor privado. Diante disso, o risco, que é algo inerente a qualquer investimento, fica bastante reduzido, pois a lei abre espaço para que o prejuízo seja dividido por toda a sociedade, enquanto o lucro continua privatizado.

Percebemos que a finalidade básica das licitações explícitas na Lei n.º 8.666/93, que é garantir a contratação mais vantajosa para o Poder Público, é invertida na Lei n.º 11.079/2004, que através de um robusto sistema de garantias amplia a possibilidade de retorno dos capitais privados investidos.

5.2 Limitações do estudo

Não obstante esta análise crítica sobre as PPPs, é necessário destacar que a lei das parcerias público-privadas é bastante recente no ordenamento jurídico brasileiro e que a sua utilização pela Administração Pública ocorre de maneira tímida. Como vimos na esfera Federal, só temos um contrato assinado de PPP e, por se tratar de contratos de longo prazo, ainda não podemos verificar se a prestação dos serviços públicos por PPPs estão atendendo aos anseios da sociedade, visto que a grande maioria desses contratos estão no seu início.

Portanto, para realizar uma análise quantitativa é necessária uma avaliação econômica das parcerias público-privadas que só será possível a partir de uma análise comparativa entre o custo para o Estado de fornecer serviços e infraestrutura pública diretamente e o custo do fornecimento a partir de parcerias público-privadas. No entanto, essa análise demanda a maturação dos primeiros contratos a partir dessa

nova modalidade de contratação, ficando como proposta de aprofundamento futuro desse estudo a análise do custo benefício para o setor público as contratações por PPPs.

5.3 Considerações finais

Diante do quadro de insuficiência orçamentária do Estado, há que se reconhecer a necessidade de buscar novas formas para o provimento dos serviços e obras de infraestrutura públicas. No entanto, a atuação do Estado no sentido de atender as necessidades públicas deve se pautar fundamentalmente nos interesses da coletividade. Portanto, quando o Estado legisla com propósitos de assegurar e multiplicar o capital privado, fica notório o desvio de finalidade da atuação do setor público.

Por isso que no atual contexto político e econômico, o Estado e os cidadãos devem ter uma atenção especial a esse novo modelo de contratação pela Administração Pública, para que os ganhos econômicos e sociais advindos dessas parcerias sejam repartidos para toda a coletividade, justificando assim, o termo Parceria Público- Privado.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930 – 1945. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **Ordem do progresso: cem anos de política econômica 1889 – 1989**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p.73-104.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006. 209p.

BAER, Werner. **Siderurgia e desenvolvimento brasileiro**. Tradução de Wando Pereira Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. 243p.

BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos: planejamento, organização e logística empresarial**. Tradução de Elias Pereira. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 532p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF> Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Seção 1, p. 6.

_____. Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 set. 1997. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Portal Brasil. **Infraestrutura**: histórico plano de concessões prevê R\$ 198,4 bilhões para promover crescimento sustentável. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/06/plano-de-concessoes-tem-investimento-de-r-198-4-bi>> Acesso em: 01 set. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p.3-15.

CHESSAIS, François. A globalização do capital e as causas das ameaças da barbárie. In: PERRAULT, Gilles (Org.). **O livro negro do capitalismo**. Tradução de Ana Maria Duarte. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xama, 1996. 336p.

CRUZ, Carlos Oliveira; MARQUES, Rui Cunha. **O estado e as parcerias público-privadas**. Lisboa: Sílabo, 2012.

DAL POZZO, Augusto Neves; JATENE, Pedro. Os principais atrativos das parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura pública e a necessidade de planejamento adequado para sua implantação. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHIWIND, Rafael Wallbach (Coord.). **Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da lei nº 11.079/2004**. São Paulo: Thomson Reuters, 2015. p.51-72.

DEMO, Gisela; PONTE, Valter. **Marketing de relacionamento (CRM): estado da arte e estudos de caso**. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 449p.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 370p.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria da dívida grega**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/brasileira-convidada-investigar-divida-grega-diz-que-ela-e-ilegitima.html>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

FURTADO, Milton Braga. **Síntese da economia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1980. 227p.

GALBRAITH, John Kenneth. **O novo estado industrial**. Tradução de Leônidas Gontijo de Carvalho. 3. ed. São Paulo: Cultura, 1985.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração pública**. 11. ed. Brasília: Vestcon, 2005.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem: do feudalismo ao século XXI**. 22. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: LTC, 2013. 295p.

HUNT, E.K. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1985. 541p.

IÓRIO, Ubiratan J. **Economia e liberdade: a escola austríaca e a economia brasileira**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. 240p.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultura, 1996. 328p.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayze. **História do Brasil**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atual, 1987. 386p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia da científica: técnicas de pesquisa**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010. 297p.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2006.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público versus o setor privado**. Tradução de Elvira Serapicos. São Paulo: Portifólio-Peguin, 2014. 304p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 792p.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. Democracia com desenvolvimento 1956 – 1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 – 1989**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p.171-195. 385p.

PARAIRE, Philippe. Os mortos-vivos da globalização. In: PERRAULT, Gilles (Org.). **O livro negro do capitalismo**. Tradução de Ana Maria Duarte. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. p.463-481, 546p.

PINTO, F. L. B; GODOY, R.W; RIBEIRO, D. B. C. Parceria público-privada: uma experiência em construção. **Revista Estudos Ciência e Empresa**, Teresina, ano 8, n.2, nov. 2011.

PRESBICH, Raúl. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura do Brasil, 1964.

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS EM LOGÍSTICA. **Demanda por infraestrutura**. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/demanda-por-infraestrutura>> Acesso em: 31 ago. 2015.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SCHIRATO, Vitor Rhein. As parcerias público-privadas e políticas públicas de infraestrutura. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHIWIND, Rafael Wallbach (Coord.). **Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da lei nº 11.079/2004**. São Paulo: Thomson Reuters, 2015.

SKIDMORE, Tomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Tradução de Ismênia Tunes Dantas. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

SMITH, Adam. **Riqueza das nações**. Tradução de Teodora Cardoso. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981. 2 v.

SOUSA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.16, n.1, p. 5-20, jan./mar. 1996.

TEXEIRA, Alberto. **Planejamento público de Getúlio a JK**. 2. ed. Fortaleza: Implance, 1997.