

Relatório nº 05      Perspectivas da privatização de serviços  
públicos - o caso de São Paulo

Mario Roque Bonini  
Tomas Bruginski de Paula

Janeiro - 1993

---

Brasília, 12 de julho de 1993

De Murilo Lôbo  
Para: D. Norma Stenzel  
Chefe da Biblioteca/IPEA

Encaminho a V.Sa. em anexo, para integrar o acervo dessa Biblioteca, relatórios de pesquisas elaboradas pelo IBAM no âmbito do ~~Projeto PNUB/IPEA-BRA-93/011~~, a seguir:

- Pesquisa: Municipalização e Serviços Urbanos: Experiências e Perspectivas, vol. I e II;
- Pesquisa: Privatização de Serviços Públicos (são 6 relatórios): (Análise das Alternativas Institucionais relativas à Privatização de Serviços Públicos Urbanos), (Análise do Marco Legal para Privatização de Serviços Públicos relacionados à Habitação, ao Saneamento e ao Transporte Coletivo Urbano), (Limites e Possibilidades para Articulação Público/Privado na Gestão dos Serviços Públicos Urbanos Municipais), (Privatização e Reforma Fiscal), (~~Perspectivas da Privatização de Serviços Públicos no caso de SP~~) e (Reestruturação Institucional e Perspectivas da Privatização no Setor Saneamento Básico).

Atenciosamente,

MURILLO LÔBO

## 1) Introdução

A crise econômica e a fragilização financeira do setor público brasileiro, ao longo dos anos 80, romperam com quaisquer padrões de planejamento e execução das políticas públicas. Esse processo ocorreu nos três níveis de governo e, com intensidades diferenciadas, em todas as estruturas institucionais da administração pública.

A Constituição de 1988, secundando o movimento dos anos 80, reforçou financeira e politicamente os estados e municípios. Entretanto, o efetivo resgate da capacidade de planejamento e implementação das políticas públicas nas esferas subnacionais - também debilitada, em muitos casos, pela reduzida autonomia financeira - depende da reestruturação dos conteúdos e das formas de financiamento das diferentes políticas, da redefinição em curso dos espaços dos setores público e setor privado, além das formas de relacionamento e atribuição de funções entre as esferas de governo.

Cabe lembrar, a propósito, que os governos estaduais, principalmente, desenvolveram, ao longo das duas últimas décadas, um extenso leque de entidades descentralizadas, visando inserir-se nos esquemas eminentemente federais e creditícios de financiamento de algumas áreas ou mesmo no sentido de flexibilizar políticas de seu interesse, diante das dificuldades colocadas pelo ~~atrasamento operacional e financeiro da~~ administração direta.

A realidade das esferas subnacionais é, entretanto, bastante diferenciada, quer regionalmente, quer pelas características de tamanho populacional, inserções econômicas e situações financeiras de estados e municípios. Vale dizer, as eventuais mudanças financeiras e institucionais tenderão a ter ritmos, objetivos e alcances diferenciados. De modo geral, as esferas subnacionais que possuem graus de autonomia financeira superior têm, a princípio, maior poder de decisão em torno das redefinições de certas políticas setoriais, especialmente de infra-estrutura.

Assim, os processos de privatização ou liberalização <sup>(1)</sup> deverão ter em conta, necessariamente, as características do setor público dessas esferas, a magnitude dos investimentos necessários e as particularidades setoriais, as quais devem ditar, em grande medida, as variantes possíveis dos processos a serem executados.

*(1) Termo empregado aqui para designar diferentes formas de abertura ao setor privado de setores até aqui controlados inteiramente ou substancialmente pelo setor público, particularmente em se tratando de serviços públicos, para os quais a designação de privatização, entendida no seu sentido estrito - de transferência do controle proprietário - parece pouco adequada.*

Os objetos básicos dessas iniciativas deverão ser, principalmente, os serviços públicos. Vale dizer, o desenvolvimento desses processos, e diferentemente do que foi até aqui o Programa Federal de Desestatização, por exemplo, não envolve essencialmente a transferência do controle de empresas produtivas já existentes. Trata-se de, através de diferentes formas de relacionamento com o setor privado, abrir à sua participação, para exploração ou, preferencialmente, para expansão, determinadas áreas e/ou serviços, até então sob controle estrito do setor público. Esse movimento é na verdade mais complexo e não tem contornos tão definidos como no caso das empresas singulares. As possibilidades diversas de proceder a essa transição - e que obviamente não excluem a abertura do capital ou mesmo a venda de empresas estaduais ou municipais, factíveis em muitos casos - reforçam, de fato, a necessidade das ações e instâncias de fiscalização e controle por parte do Poder Público.

De um ponto de vista estritamente financeiro, o alcance das iniciativas de venda de empresas de estados e municípios é, entretanto, limitado; quer pelas características das empresas dessas esferas - com a exceção relevante das elétricas - quer diante das possibilidades mais amplas abertas para os governos subnacionais a partir, por exemplo, dos contratos de concessão.

Nesse sentido, alguns setores básicos infra-estrutura viária, energia, transporte urbano e saneamento - devem concentrar, num horizonte inicial, as principais iniciativas envolvendo o setor privado na oferta dos serviços públicos nas esferas subnacionais.

Quaisquer que venham ser os formatos assumidos por esses processos, vale lembrar que permanecem as necessidades de preservar a regulação estatal, de implementar políticas de elevação da qualidade dos serviços inclusive através de eventuais medidas de caráter "privatizante" na sua oferta e gestão -, de manter a capacidade de desenho das políticas públicas e de estabelecer gestões consistentes entre as estruturas de financiamento/estoques e os problemas de fluxos correntes. Esses são, sem dúvida, os desafios maiores colocados para a Administração Pública em todos os níveis.

A análise das possibilidades, experiências em andamento e perspectivas da redefinição dos espaços público e privado para os governos subnacionais, além de ter em conta as diversidades existentes entre os estados e suas estruturas de administração pública deve atentar para as redefinições das próprias políticas setoriais, que em muitos casos depende de legislação federal ou de articulações que extrapolam as competências das esferas inferiores de governo.

Diante desse quadro, a expressiva concentração econômica e populacional, a magnitude e diferenciação do seu setor público e das demandas a ele colocadas, bem como as experiências já em desenvolvimento, tornam o caso de São Paulo particularmente

interessante. Em grande medida, e quer porque o processo antecipa e procura avançar em áreas onde as iniciativas federais ainda não se definiram claramente, quer em função das particularidades colocadas para as esferas estaduais como um todo, pode representar também uma referência preliminar importante para análise das justificativas, possibilidades e alcance das iniciativas de rearranjo das relações setor público/setor privado em diferentes setores e esferas de governo.

Destaque-se aqui que as motivações e as justificativas para os processos de privatização e liberalização são diversas. O estabelecimento de diretrizes gerais para esses movimentos é, portanto, um passo necessário e que deve partir dos objetivos e formatos das políticas públicas, bem como o perfil do setor público em questão. De qualquer modo, os determinantes de natureza financeira têm assumido uma importância maior diante das dificuldades de financiamento do setor público ao longo dos anos 80. Uma sistematização inicial dessas iniciativas inclusive para efeitos de comparação posterior - deve, portanto, além de identificar as principais áreas e propostas, delinear melhor as magnitudes envolvidas e a natureza dos impasses colocados para as finanças públicas.

Assim, pretende-se aqui, inicialmente, delinear de modo objetivo alguns traços institucionais, parâmetros financeiros e tendências recentes das finanças e, especialmente, dos investimentos do Setor Público Paulista (SPP). Esse quadro nos parece necessário à compreensão dos impasses e processos em andamento, permitindo situar melhor as áreas e as tendências dos processos de liberalização e/ou privatização, inclusive no sentido de eliminar falsas questões. Em seguida, e tendo em conta as características anteriores, procura-se sistematizar as principais iniciativas institucionais que vêm sendo desenvolvidas pelo governo estadual relativamente à privatização e à liberalização e que caracterizam em traços gerais seu posicionamento em relação ao tema, procurando reter aqui as especificidades do caso de São Paulo, inclusive no sentido das relações com o movimento de inversões anterior.

Finalmente, sintetizam-se algumas observações de caráter geral acerca das perspectivas desses processos de abertura aos capitais privados, particularmente suscitados e referidos a análise do caso de São Paulo.

## **2) O perfil institucional e a trajetória recente do financiamento e dos gastos do Setor Público Paulista**

A análise das iniciativas de privatização requer pelo menos três contextualizações importantes do ponto de vista do setor público. A primeira diz respeito às características/funções deste, tomado

pelo seu perfil institucional, delimitando as áreas de atuação e as instâncias, bem como sua importância no conjunto do setor público.. Em segundo lugar, cabe identificar os principais traços da evolução recente de seus fluxos de receita e despesa, que permitam identificar as magnitudes, as tendências e as eventuais restrições financeiras. Finalmente, o perfil básico do investimento, cuja expansão é ou deveria ser uma meta fundamental às propostas de parceria.

## 2.1 - O perfil institucional

O setor público paulista envolve um amplo e complexo conjunto de entidades, políticas de gastos e fluxos financeiros, institucionalmente integrados na Administração Centralizada - AC (Administração Direta, Autarquias e Fundações) - nas empresas e no sistema financeiro estadual, cuja análise escapa aos objetivos desse texto.

Esse conjunto de entidades executa funções que são, em grande medida e especialmente na administração centralizada, semelhantes às que se observam nos demais estados. É possível, também, estabelecer algumas distinções mínimas entre as funções executadas através das diversas instâncias, com reflexos para as suas estruturas de gasto e financiamento.

As chamadas políticas sociais tradicionais saúde, educação - além das assistenciais e de defesa e segurança, que envolvem principalmente gastos correntes (pessoal e custeio) são em grande medida atribuição da administração centralizada, enquanto as empresas executam, predominantemente, funções que envolvem um nível de investimentos mais elevado, concentrados nas áreas de energia, transportes e saneamento básico.

A predominância da administração centralizada como instância de execução de gastos sociais não significa que as despesas nas áreas de infra-estrutura, nessa instância de governo, não sejam significativas. De fato, as autarquias DER e DAEE responderam, na média do período 1989/91, por cerca de 35,0% dos gastos de investimento da AC.

Além disso, embora praticamente todos os estados possuam DERs, responsáveis pela construção e manutenção das estradas regionais, em São Paulo as principais rodovias são estaduais e, em cerca de 1000 Km, há cobrança de pedágios. A DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S/A), uma empresa específica, é o braço operacional básico do sistema pedagiado. Além disso, o estado opera a FEPASA - transporte ferroviário de cargas e passageiros -, o Metrô e está desenvolvendo, já em conjunto com a iniciativa um grande projeto hidroviário (Paraná-Tietê).

Esse segmento empresarial - que envolve ainda concessionárias de energia elétrica e outras entidades de planejamento, abastecimento, controle ambiental etc, a exemplo de empresas existentes em outras unidades da federação - é, assim, bastante heterogêneo no tocante às suas atividades e à sua estrutura de financiamento. As empresas do setor elétrico, por exemplo, constituem um segmento diferenciado, pela magnitude dos recursos que movimentam, pelo volume e conteúdo de seus investimentos (caso específico da CESP) e pelo peso de suas receitas operacionais. Mas há outras que têm um caráter distinto e mais próximo, nas suas atividades como nas suas fontes de recursos, à administração centralizada, como a EMLASA - planejamento urbano- ou o IPT - pesquisas tecnológicas. De fato, essa ausência de uma maior aderência entre o formato legal/institucional das instâncias do setor público, suas funções e suas estruturas de financiamento é um traço marcante do conjunto do setor público brasileiro.

A introdução de novos temas na agenda política, a redivisão de competências e o perfil das equações financeiras tendem a introduzir mudanças nas estruturas institucionais. O que é importante ressaltar é que há, no caso de São Paulo, um espectro abrangente de atividades e possibilidades de reexame das formas de articulação com o setor privado, concentradas em torno dos serviços públicos (além das atividades de geração do setor elétrico).

A questão básica, entretanto, e válida para qualquer estratégia de rearticulação, — é a — definição do perfil das ações que o setor público vai desempenhar, quer do ponto de vista de seu conteúdo, ou seja, da concepção das políticas públicas - envolvendo, por exemplo, os princípios e objetivos básicos nas diferentes áreas, sociais e de infra-estrutura - quer as prioridades, formas e os ritmos em que esses objetivos serão buscados.

A situação das equações de financiamento e da estrutura de gastos do setor público, em cada esfera, evidentemente qualifica e coloca contornos mais precisos às pressões e opções existentes.

## 2.2 - A estrutura de financiamento e gastos do SPP e seus impasses

Não cabe aqui traçar um perfil detalhado das finanças paulistas no período recente. Os dados básicos consolidados da estrutura de financiamento e gasto do SPP são apresentados na tabelas 1 e 2<sup>(2)</sup>,

(2) Essas tabelas foram confeccionadas seguindo a metodologia aplicada na elaboração da matriz de fontes e usos do SPP Metodologia da Matriz de Fontes e Usos do Setor Público Paulista - IESP/SEP - 1991, mimeo.

que discriminam os principais itens de receita e despesa por instâncias administrativas e que permitem visualizar os principais fluxos financeiros.

Tomando-se, inicialmente, as contas da administração direta, nota-se que o ICMS (referido aqui sempre pela quota-parte estadual) responde por cerca de 70,0% da receita disponível do Tesouro (exclusive operações de crédito). O patamar do ICMS elevou-se após a reforma de 1988, alcançando cerca de US\$ 8,6 bilhões<sup>(3)</sup> na média do triênio 1989/91. Com a reforma constitucional cresceram as demais receitas tributárias próprias e também as transferências federais, as quais, entretanto, representam parcela mínima da receita efetiva do Tesouro paulista. As operações de crédito - predominantemente títulos - alcançaram US\$ 1,2 bilhão em 1989 e chegaram a US\$ 1,6 bilhão em 1991, equivalendo a 20,0% do ICMS.

Os gastos com pessoal responderam, no último triênio, por cerca de 58,0% do total da despesa da administração direta equivalendo a cerca de 64,0% da receita do ICMS paulista. Uma parcela relevante desse gasto (cerca de 35,0%) é com os inativos do estado, que têm respondido por parcela crescente das despesas correntes. Os gastos de custeio, por sua vez, passaram de uma média de cerca de US\$ 700 milhões entre 1983 e 1985, para cerca de US\$ 2,0 bilhões em 1989/90, com uma inflexão em 1991. Essa elevação reflete basicamente as transferências de encargos no setor de saúde, embora o forte ritmo de investimentos da segunda metade da década tenda a elevar também os gastos de manutenção dos serviços.

Os investimentos da administração direta recuperaram-se claramente na segunda metade dos anos 80. Já em 1987 alcançaram cerca de US\$ 422 milhões e elevaram-se até 1990, quando chegaram a US\$ 940 milhões, ou cerca de 6,5% da despesa direta total. Já seus gastos com serviço da dívida alcançaram cerca de US\$ 1,4 bilhão em 1991. O elevado peso desses gastos, diante dos estoques existentes e em renegociação com o Governo Federal, tem representado uma pressão relevante sobre o caixa estadual. Em 1991, por exemplo, a geração líquida de recursos de crédito foi de apenas US\$ 0,2 bilhão.

No caso das autarquias e fundações, através das quais o governo estadual realizou despesas da ordem de US\$ 3,1 bilhões entre 1989 e 1991, cerca de 77,0% foram financiados por repasses do Tesouro estadual. Os gastos com pessoal representaram cerca de 44,2%, os de custeio cerca de 16,5% e os investimentos realizados, essencialmente, através do DER e DAEE e que apresentaram forte elevação desde meados da década - chegaram a 32,0% da despesa total.

(3) Valores deflacionados pelo IGF-DI médio de 1991 e expressos em dólares médios de 1991: US\$ 1,0 = CR\$ 406,61.

Finalmente, o conjunto das empresas estaduais respondeu, nesse mesmo período, por um fluxo médio de gastos de cerca de US\$ 11,2 bilhões, sendo cerca de 22,2% em investimentos, 46,2 % em custeio, 16,0% em pessoal e 15,6% com o serviço da dívida (4). A geração de receitas próprias respondeu por cerca de 71,8% desse volume de gastos e as operações de crédito, em média, por cerca de 8,5%, enquanto os recursos transferidos pelo Tesouro ficaram em torno de 19,7%, sendo 80,0% para investimento e 20,0% para despesas de custeio e pagamento de dívida.

Os dados relativos às empresas, entretanto, devem ser devidamente qualificados, particularmente tendo em vista a magnitude do setor elétrico, que tradicionalmente responde , através de suas três empresas, pela maior parcela dos gastos das estatais paulistas, em especial no que se refere aos gastos com investimentos. Esses, entretanto, reduziram-se acentuadamente ao longo dos anos 80, principalmente em geração de energia. As empresas de energia, ademais, representam uma parcela mínima dos repasses do Tesouro, não recebendo repasses fiscais para investimento.

No conjunto das empresas, as elétricas passaram de 47,5% do investimento total em 1982 quando ainda era disponível o fluxo de recursos externos - para 29,0% em 1990/91. É interessante notar que a sustentação dos níveis de investimento após 1986 deve-se, principalmente, ao grande crescimento do setor de transportes, cujas empresas realizaram, no biênio 1989/90, cerca de 46,0% dos investimentos. Esse aumento, desde meados da década, foi fortemente financiado por recursos fiscais: do total dos repasses para investimento feitos pelo Tesouro, entre 1989 e 1991, cerca de 61,0% foram para esse setor - equivalendo a mais de 90,0 % dos investimentos setoriais - e 27,0% destinaram-se à área de saneamento (SABESP).

Analisados os traços básicos das contas do SPP no período recente, é possível fazer um exercício bastante preliminar a partir das principais rubricas, apenas no sentido de precisar algumas magnitudes, especialmente no sentido de situar a pertinência e o alcance das iniciativas de parceria com o setor privado. Admitindo-se que o ano de 1990 foi excepcionalmente bom do ponto de vista das receitas próprias do Tesouro, apesar da recessão, e que os anos de 1991 e 1992 estiveram abaixo do que poderia ser a arrecadação estadual com uma taxa de crescimento modesta da economia ( 2-3% ao ano), parece razoável supor uma receita anual em torno de US\$ 9,0 bilhões. Admitindo-se ainda que as demais receitas próprias (IPVA, Adicional do IR, aplicações financeiras, multas ICMS etc) fiquem em torno do valor alcançado no biênio 1990/91 - cerca de US\$ 1,5 bilhão - , considerando cerca de US\$ 0,4 bilhão de receitas próprias das Autarquias e Fundações (equivalendo a 40,0% da média do triênio 1989/91, já

*(4) O volume de despesas com serviço da dívida deve ser tomado com cautela, já que há um volume relevante de atrasados, objeto de constantes renegociações e concentrados principalmente nas empresas de energia elétrica e FEPASA, além da DERSA e METRO.*

que uma parte relevante das receitas provém da prestação de serviços a entidades do próprio governo estadual) e considerando um fluxo médio em torno de US\$ 300 milhões anuais para as transferências constitucionais, o fluxo anual de receitas da administração centralizada paulista poderia ser estimado em torno de US\$ 11,2 bilhões.

Esse fluxo deve ser contraposto a um conjunto de despesas relativamente rígido na administração centralizada (tabela 2). Note-se que os gastos com pessoal situaram-se ao redor de US\$ 7,0 bilhões na média do período 1989/91. Por outro lado, os gastos de custeio elevaram-se nos anos recentes, para cerca de US\$ 2,5 bilhões, com uma queda em 1991. Em boa medida, esses gastos já refletem o elevado nível de investimentos da segunda metade da década e, numa perspectiva de crescimento modesto, não devem ficar muito abaixo dos valores observados em 1989/90. Desse modo, e tomando-se apenas as contas da administração centralizada, cerca de 86,0% dos fluxos anuais de receitas são alocados em gastos correntes de manutenção de suas atividades. Os investimentos da AC no triênio 1989/91, por sua vez, ficaram em torno de US\$ 1,9 bilhão, valor fortemente influenciado pelos números de 1990. Admitindo valores mais próximos de 1989 e 1991, poderíamos estimar o fluxo desses investimentos em cerca de US\$ 1,6 bilhão. Se adicionarmos a essas despesas o conjunto das transferências realizadas para as empresas - cerca de US\$ 2,3 bilhões, em média, entre 1989 e 1991 -, o montante de gastos potenciais do Tesouro estadual, sem considerar os fluxos de financiamento e do serviço da dívida, envolveria uma pressão adicional por recursos equivalente a ~~cerca de 20,0% -- US\$ 2,2~~ bilhões da receita anual estimada para o conjunto da administração centralizada.

Mesmo esse exercício bastante precário - especialmente porque o endividamento é instrumento absolutamente essencial e normal à movimentação de recursos do SPP - já indica, de todo modo, que a manutenção do ritmo de investimentos do SPP e o atendimento às suas pressões correntes de gasto exige uma equação financeira mais elástica, particularmente inviabilizada num contexto recessivo.

A essa pressão sobre os recursos fiscais e às dificuldades na reestruturação dos fluxos de financiamento, somam-se os estoques elevados de dívida do SPP, objeto de constantes renegociações e que envolvem, além da dívida do Tesouro Estadual, as empresas do setor elétrico, a FEPASA e, em menor medida, as demais entidades. Assim, esse quadro sugere, por um lado, - e, aqui, de um ponto de vista essencialmente financeiro, já que outras considerações, do ponto de vista das políticas públicas envolvidas, devem ser feitas em cada caso, como já observamos anteriormente a pertinência de identificar espaços para, através de privatizações ou, mais propriamente, liberalizações de áreas para a participação do setor privado, aliviar, em alguma medida, as pressões de desembolsos futuros do Tesouro. Por outro lado, também permite relativizar o alcance desses processos, que não

podem ser pensados enquanto peças centrais da reestruturação financeira do setor público, como muitas vezes se pretende apresentá-los ainda que possam contribuir para ela, de diferentes formas.

Particularmente, sua pertinência está ligada à possibilidade de expansão dos investimentos, com ampliação da oferta e qualidade dos serviços públicos, particularmente em infra-estrutura. Nesse sentido, é interessante notar a trajetória recente dos principais fluxos de investimento do SPP, especialmente aqueles realizados pelas empresas nas áreas de infra-estrutura, na medida em que é a partir das principais tendências nessas áreas que as participações do setor privado podem se dar de modo mais claro. Esse quadro geral dos investimentos, além disso, permite visualizar as magnitudes envolvidas e os projetos a elas associados.

### 2.3 - O perfil recente dos principais investimentos realizados pelo SPP

As tabelas do Anexo detalham os investimentos do SPP por setor e pelas principais entidades executoras. Aqui, interessa-nos apenas sublinhar algumas características gerais acerca de seu comportamento. A primeira delas é a magnitude dos investimentos do SPP, ~~que, tomado em seu conjunto, investiu cerca de US\$ 4,3~~ bilhões, em média, ao longo do período 1988/91, patamar bem superior ao verificado em meados dos anos 80 e que se mantém relativamente elevado desde 1986.

Tradicionalmente concentrados nas empresas, os investimentos do SPP executados pela administração direta cresceram acentuadamente nos últimos anos, ficando em cerca de US\$ 800 milhões, em média, no triênio 1989/91. A parcela de investimentos financiada pelo Tesouro, como já se ressaltou, também cresceu, com a elevação dos níveis de investimento do setor de transportes, ainda que sua execução - por exemplo, através do METRÔ e da DERSA - se realize através das empresas.

Setorialmente, observa-se uma redução da capacidade de investimento do conjunto do setor elétrico paulista nos anos recentes - queda nos fluxos de empréstimos e financiamentos externos, menor geração interna de recursos por problemas tarifários, elevação dos gastos com compra de energia de Itaipu e com o pagamento da dívida passada - e um forte aumento dos gastos em investimentos realizados diretamente pelo Tesouro nos setores de Habitação, Segurança Pública e Justiça, Educação e pelo incremento dos gastos na área da Saúde, particularmente após 1988, com o aumento dos repasses federais via FUNDES.

No setor de transportes foram investidos cerca de US\$ 5,0 bilhões entre 1989 e 1991, com um pico em 1990 e uma forte redução em 1991. De fato, a tendência de queda dos investimentos deve permanecer em 1992, para o conjunto dos investimentos do SPP, particularmente tendo em conta a forte redução da arrecadação do ICMS e as dificuldades em reestruturar os fluxos de financiamento do estado.

Os principais projetos executados pelas empresas e autarquias estaduais DER e DAEE são indicativos das principais tendências dos investimentos do SPP em infra-estrutura nos últimos anos. Os investimentos do setor elétrico, fortemente declinantes nos anos recentes, concentraram-se na finalização dos projetos iniciados anteriormente. Na área de saneamento, onde a SABESP elevou substancialmente seus investimentos em 1990 e manteve-os em 1991 em torno de US\$ 400 milhões, há uma concentração nas redes de tratamento de esgoto e a tendência de crescimento dos projetos ambientais, geralmente com financiamento externo. Nessa mesma direção colocam-se os projetos desenvolvidos pelo DAEE.

Na área de transporte rodoviário, já consolidados os principais eixos rodoviários do estado - embora alguns pressionados pelos volumes de tráfego - note-se que os itens mais relevantes de investimento do DER nos últimos anos - além das obras nas grandes rodovias sob sua jurisdição, mas que reduzem-se acentuadamente em 1990 e 1991 - foram exatamente as restaurações de rodovias, entrocamentos, sinalização e construção de estradas vicinais. Na DERSA ~~é que se concentraram as principais expansões da rede~~, mas envolvendo principalmente o desafogamento de determinadas ligações, como a do interior do estado à Dutra (duplicação da Rodovia D. Pedro I, que foi o principal projeto do período), ou entre regiões de grande expansão (Sorocaba-Campinas).

Nos transportes metropolitanos, tanto os investimentos do METRO como da FEPASA elevaram-se acentuadamente nos últimos anos, sustentados fortemente pelo aporte de recursos fiscais. Note-se que há clara tendência de pressão sobre a oferta desses serviços, que constituem um dos pontos de estrangulamento importantes no conjunto das políticas e investimentos do estado.

Além destes, há ainda a hidrovía Paraná-Tietê, que já é uma iniciativa conjunta do governo estadual e setor privado e que abrange uma larga região produtora - não apenas paulista - e que já opera comercialmente numa extensão de 1 040 km. A conclusão das eclusas (CESP) de Jupia e Tres Irmãos permitirá a ligação a Itaipu, ampliando-se sua extensão para cerca de 2 400 km. O governo estadual já investiu cerca de 80,0% do total previsto no projeto da Hidrovía, que ainda opera com percentuais mínimos de sua capacidade.

Esse conjunto de projetos, paralelamente aos que vêm sendo feitos nas áreas de segurança e saúde, cujo peso cresceu no conjunto dos investimentos do estado nos anos recentes, conformam

o núcleo básico de investimentos do SPP, em torno do qual devem definir-se as tendências de expansão do gasto e da participação do setor privado.

### 3) - As iniciativas em andamento em São Paulo

Na análise das iniciativas que vêm sendo desenvolvidas pelo governo paulista, é certamente importante ter presentes as especificidades que marcam o estado e seu setor público, já que elas também viabilizam iniciativas ou colocam demandas que nem sempre ou com a mesma forma ou intensidade - verificam-se nas demais unidades federativas ou nos municípios.

Nesse sentido, é evidente que a concentração econômica favorece determinadas alternativas em São Paulo. A própria extensão das atividades do SPP - como no setor rodoviário, por exemplo, onde os principais trechos já são de responsabilidade do estado, para nos restringirmos aos setores de infra-estrutura - também amplia os espaços de atuação da administração estadual e, portanto, sua capacidade de iniciar processos em diferentes setores. Mas também significa a existência de interesses e estruturas já estabelecidas.

Vale dizer, as especificidades do caso paulista devem colocar-se, essencialmente, como qualificações necessárias a quaisquer relações para os demais estados ou municípios, mas não devem obscurecer a pertinência em tomar esses processos e suas implicações - por seus próprios contornos e complexidade como referências importantes aos programas que podem vir a ser concebidos em outros governos estaduais e municipais.

#### 3.1 - O Fórum Paulista e as propostas de parceria

Ao longo dos anos 80 várias iniciativas específicas vieram sendo desenvolvidas, pelas empresas estaduais paulistas, embora restritas as áreas de sua autonomia de contratação e fornecimento de serviços. Esteve ausente, entretanto, um enfoque geral que conferisse maior organicidade a essas iniciativas, que pudesse definir uma postura do governo estadual em relação ao tema. Mesmo a privatização da VASP, relevante pelas magnitudes envolvidas não chega a fugir desse contexto.

Uma visão mais abrangente, já na esteira do programa federal e após uma década de demandas reprimidas nas áreas de infra-estrutura, colocou-se apenas com a instalação do Fórum Paulista de Desenvolvimento (FPD), a partir de maio de 1991. O FPD foi

criado pelo governo do Estado de São Paulo num momento político oportuno - início do novo governo estadual, desaquecimento geral do nível de atividades, reflexos negativos da postura unilateral do governo Collor etc. - e em carácter permanente.

Com base nas sugestões dos seus 13 grupos temáticos coordenados, em sua maior parte, por empresários dos diferentes setores e reunindo trabalhadores, administradores públicos e políticos - o fórum, através das suas reuniões plenárias, passou a analisar e sugerir medidas que, da ótica dos problemas colocados regionalmente, pudessem aliviar determinados sintomas da crise ou viabilizar iniciativas de investimento, modernização e elevação do nível de emprego.

Inicialmente concentrado nas questões fiscais, num contexto de forte escalada da guerra fiscal entre os estados, o fórum passou gradativamente a ampliar o espectro das suas iniciativas e a considerar, concretamente, áreas e medidas capazes de, num horizonte mais longo, abrir à participação do setor privado projetos considerados relevantes, bem como a exploração econômica de patrimônios e direitos de titularidade do governo estadual. Assim, fortaleceu-se a idéia de instituir, no contexto das atividades do FPD, um sistema de parceria que motivasse a iniciativa privada a investir em infra-estrutura econômica e prestação de serviços públicos. Ou seja, surge como uma possibilidade de romper, pelo menos em algumas áreas, as dificuldades colocadas pela estrutura de financiamento do estado, marcada pelo declínio recente da capacidade de investimento das suas empresas, por um pesado endividamento e por uma relativa rigidez dos seus gastos correntes.

É importante destacar, inclusive como contraponto à visão inicial do programa federal, que os objetivos básicos dessas iniciativas não são a geração de receitas imediatas para cobertura de déficits correntes do governo estadual, a venda do controle de empresas - embora a abertura do capital das empresas seja contemplada e venha sendo analisada, especialmente no caso do setor elétrico e da SABESP, por exemplo - ou a redução da importância dos investimentos públicos estaduais, particularmente nas áreas sociais. Trata-se, principalmente, de promover novos investimentos, em regime de parceria, mediante delegação a particulares da execução de obras e prestação de serviços públicos, por tempo determinado (mas renovável) e complementarmente aos investimentos que venham a ser feitos pelo setor público.

Interessante sublinhar, entretanto, o leque de projetos inicialmente identificados quer pelo governo, através das Secretarias de Estado, quer pela iniciativa privada, como objetos prioritários dos projetos de parceria e que, em grande medida, desdobram-se na direção geral dos investimentos que o estado vem realizando ao longo dos últimos anos, conforme apontado acima.

O elenco de projetos inicialmente aventados pelo Governo do Estado, através das Secretarias de Estado, foi:

## I - Secretaria de Energia e Saneamento

### 1) Setor Energia

- Construção e operação de 19 usinas de pequena queda: quatro com potência até 10 MW e quinze com potência de 11 a 50 MW.
- Reconstrução/operação de 8 usinas existentes com diversas potências.
- Ampliação do uso de co-geração de energia.
- Ampliação e construção de sub-estações.
- Viabilização do uso do gás natural em São Paulo.

### 2) Setor Saneamento Básico

- Operação da estação de tratamento de esgoto de Suzano e Barueri.
- Nova estação de tratamento de água do Alto Tiête.
- Atendimento de municípios: captação, adução, tratamento e distribuição de água.
- Atendimento de municípios: tratamento de esgotos.

## II. Secretaria de Infraestrutura Viária

- Auto-estradas pedagiadas: Sistema Anchieta-Imigrantes; duplicação da Rodovia Castelo Branco; ligação Anhanguera-Bragança Paulista; duplicação da Rodovia dos Tamoios; marginais da Rodovia Castelo Branco; prolongamento da Rodovia dos Bandeirantes; marginais da Via Anhanaguera.
- Anel viário de São Paulo - construção e operação.
- Terminais intermodais de carga - construção e operação para interligação com hidrovia.
- Sistemas de travessia por balsa.
- Aeroportos e estações ferroviárias.
- Operação de linhas da Fepasa.

### III. Secretaria dos Transportes Metropolitanos

- Aproveitamento, privatização de áreas desapropriadas pelo Metrô.
- Construção e operação da quarta linha do metrô - Butantã/Consolação.
- Construção e operação dos corredores intermunicipais de ônibus ( 145 km)

### IV. Secretaria da Segurança Pública e da Justiça

- Construção e operação de 40 presídios pela iniciativa privada.
- Sistema de monitoração de detentos em regime domiciliar.
- Privatização de presídios existentes.
- Programa do Carandirú.

### VI. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento

- Transferência de Direitos Minerais.

O elenco dos projetos aventados pela iniciativa privada foram:

- Sistema aeromóvel - Transporte coletivo Intermunicipal
- Metrô Santo Amaro 1 Etapa Capão Redondo - Largo 13
- Marginais Castelo Branco.
- Sistema Anchieta-Imigrantes
- Hidrelétricas PCHs - Projeto Jaborandi/Divisa Abaixo
- Término das Hidrelétricas da CESP - Porto Primavera, Taquarucu, Rosana e Tres Irmãos.

Esse conjunto indicativo de projetos ou áreas de interesse constitui o eixo básico do processo de privatização e liberalização do governo estadual que, como se depreende de algumas propostas específicas, envolve também áreas em que, direta ou indiretamente, há interesses dos governos municipais, especialmente em saneamento e transporte.

A efetiva viabilização da grande maioria desses projetos passa, entretanto, por uma revisão das relações institucionais/legais entre o setor público e setor privado. Várias iniciativas específicas foram colocadas no âmbito do FPD e mesmo outras a partir das próprias empresas ou órgãos estaduais, inclusive na esteira de experiências anteriores. Vamos nos concentrar aqui, entretanto, naquelas que representam marcos gerais e, de certa forma, balisadores do processo de privatização e liberalização em São Paulo: a introdução de uma legislação de concessões - básica ao conjunto de propostas que vêm sendo analisadas e, principalmente, a criação da Companhia Paulista de Desenvolvimento (CPD), uma espécie de braço operacional desse processo.

### 3.2 - A legislação de concessões

Uma nova legislação de concessões constitui, de fato, o instrumento essencial da redifinição de relacionamento setor público/setor privado e as possibilidades de avanço desse processo em nível estadual - além dos limites já existentes colocados pela legislação federal e pela inexistência, até agora, de uma legislação complementar ao artigo 175 da Constituição Federal - passam pela definição de suas modalidades, critérios de avaliação, fixação de preços e remuneração etc.

A atualização da legislação paulista - dispendo sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos - foi proposta pelo Executivo à Assembléia em 9/3/92 e sancionada em 8/5/92 (Lei 7.835).

A lei aprovada, cuja análise detalhada foge aos objetivos desse texto apresenta alguns aspectos gerais relevantes, que caberia sublinhar:

A remuneração e os reajustes têm como componente fundamental e predominante a tarifa cobrada diretamente dos usuários. No contrato serão definidos os critérios para fixação e alteração da tarifa, com previsão de periodicidade e dos parâmetros, do cálculo dos reajustamentos, bem como as especificação de outras fontes acessórias de receitas, quando for o caso. Quanto ao reajuste tarifário terá por base as planilhas de custos, controladas pelas respectivas Secretarias de Estado. Por lei, haverá a obrigatoriedade da divulgação pública das planilhas. Caso a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato não possa ser garantida apenas com a remuneração tarifária, o projeto prevê formas adicionais de rentabilidade. Por exemplo, a empresa que se habilitar a construir determinada rodovia, além do pedágio poderá explorar suas margens (postos, publicidade, etc).

A concessão será sempre precedida de licitação pública expostas a concorrências internacionais. No tocante as garantias e responsabilidades do concedente e concessionário, note-se que esse será responsável pelo risco do investimento, porém, com a anuência do governo, poderá oferecer os créditos e receitas a que fizer jus em razão do contrato de concessão pública como garantia às instituições financeira que emprestarem recursos para investimentos nos serviços correspondentes. Além disso, será também responsável pelos custos de eventuais desapropriações. Por outro lado, o Estado arma-se de uma série de salvaguardas. Define metas a serem cumpridas e, em caso de não cumprimento, reserva-se até o direito de encampar os serviços sem indenização. Dispõe também do direito de intervir liminarmente por 180 dias, sempre que julgar que os serviços não estejam sendo satisfatórios. Em contrapartida, assegura ao explorador dos serviços uma série de defesas contra interferências externas. Os reajustes serão calculados sobre índices idôneos e prevê-se esquemas compensatórios para o caso de pacotes ou congelamentos.

Também caberá ao estado disciplinar as subconcessões e submeter à Assembléia Legislativa, fazendo constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) as metas e prioridades nos diversos campos da Administração Pública quanto à concessão de obras e serviços públicos.

Para a fiscalização dos contratos e dos serviços estipula-se a criação de um Conselho de Acompanhamento e Fiscalização composto por integrantes do Poder Executivo, Legislativo e por usuários do sistema para fiscalizar os serviços da concessionária. Também será designada uma comissão especial para realização de auditoria contábil e financeira na concessionária ou permissionária, com o objetivo de apurar qualquer matéria.

Os prazos de concessão dependerão do tipo de serviço, devendo ser compatíveis com taxas de retorno adequadas que não pressionem em demasia as tarifas.

Assim, a Lei n 7.835, preocupa-se em realçar o poder de intervenção do estado sobre os serviços concedidos mas também explicitar regras básicas que permitam e incentivem a participação dos capitais privados, no sentido de assumir riscos dos projetos propostos.

De qualquer modo, como se depreende da Lei aprovada, serão na verdade os projetos e estudos específicos, em cada caso, que definirão o conteúdo das noções gerais propostas, inclusive pela diversidade das áreas em exame.

Para articulação dos interesses públicos e privados envolvidos nos projetos, análise e implementação das iniciativas conjuntas optou-se, a partir das reuniões do FPD, pela criação de uma companhia específica, fora da estrutura da Administração estadual.

### 3.3 - A Companhia Paulista de Desenvolvimento

A Companhia Paulista de Desenvolvimento foi constituída em novembro de 1991, exatamente com o intuito de atuar como agente do sistema de parceria. Nessa qualidade, cabe à CPD avaliar possibilidades de mercado e nelas se basear para induzir a realização de investimentos privados - nacionais e estrangeiros - em obras e serviços públicos, conforme prioridades apresentadas pelo governo do Estado e por ele avalizadas.

Note-se que a CPD é uma empresa privada. O capital autorizado da companhia, de valor equivalente a cinco milhões de dólares, está dividido em 250 ações ordinárias nominativas. Desse total, 249 ações foram subscritas por 60 empresários (pessoas físicas), de diferentes setores de atividades. A única ação classe "A", uma "golden share", foi reservada para a subscrição pela Fazenda do Estado, por decisão conjunta dos empresários fundadores da Companhia e do governo do Estado.

Esta participação governamental - para a qual o Governo estadual depende de autorização da Assembléia Legislativa, nos termos da Constituição Estadual, foi solicitada juntamente com o envio do projeto sobre concessões - caracteriza a CPD como uma agência de negócios que tem o aval do Estado de São Paulo para conduzir iniciativas envolvendo o setor privado na construção de obras e na ~~operação de serviços públicos.~~ Para tanto, ~~o governo indicará o~~ presidente do Conselho de Administração - além do presidente do Conselho Fiscal - e por seu intermédio exercerá prerrogativas de fiscalização e controle da gestão da diretoria. Isso também significa que poderá avocar a aprovação de matérias que envolvam a empresa como sócia em projetos considerados de interesse do Estado.

Em suma, caberá à CPD o papel de interlocutora, tanto do governo como do empresariado, e de coordenadora dos movimentos das duas partes, na procura da maneira mais eficaz de integrar seus interesses, organizando, assim, o desenvolvimento das áreas de negócios mais promissoras e orientando para elas os fluxos de recursos disponíveis, com uniformidade e transparência de critérios. Desta forma, entende-se que os processos possam ser agilizados.

A inserção operacional da CPD, pelo menos no que diz respeito as obras do governo estadual, envolve duas etapas básicas. Inicialmente, identificados interesses de colaboração entre governo e iniciativa privada em relação a certa prioridade do governo estadual, a CPD é contratada pelos agentes privados interessados para definir, com o apoio de consultores especializados independentes: a) o modelo de exploração do serviço que será objeto, posteriormente, de licitação (as

alternativas básicas são a concessão, a participação, o arrendamento e o gerenciamento); e b) as condições em que se daria a viabilidade jurídica, técnica, econômica e financeira do empreendimento.

Essas análises são então propostas, através da CPD, ao governo estadual, que encaminhará (ou não) o processo de licitação. É evidente, pela própria natureza de sua constituição e das suas ações, que o leque de atividades da empresa é bastante amplo. Assim, a CPD pode proceder a identificação de parceiros (investidores) que se disponham a fornecer tecnologia ou gestão para os projetos; dar assistência aos potenciais interessados para obtenção de financiamento etc. Pelos seus estatutos, pode inclusive participar acionariamente de outras empresas, nacionais ou estrangeiras, como sócia minoritária; ou mesmo desenvolver projetos fora da área geográfica do Estado de São Paulo e, eventualmente, deles participar.

Desde sua criação e tendo em conta o elenco anteriormente enunciado de idéias/projetos, a CPD, já a partir dos interesses dos empresários privados e do Governo estadual, definiu um primeiro conjunto de iniciativas prioritárias a serem estudadas, que foi divulgado em 18/11/92. Esse rol de projetos envolve investimentos num montante estimado em cerca de US\$ 8 bilhões, é ilustrativo das tendências em torno das quais deve desenvolver-se o programa de parcerias e pode ser cotejado com a trajetória anterior de investimentos do SPP:

1. Gasoduto Brasil-Bolívia: projeto de maior peso dentre os ~~propostos pela CPD, envolvendo um investimento estimado em cerca de US\$ 2,0 bilhões.~~ Para coordenar a participação da iniciativa privada na construção e operação do gasoduto, foi constituída uma empresa privada (São Paulo Gás - SPG) com participação de vários setores interessados. Essa empresa será, também, a responsável pela realização dos estudos de viabilidade do projeto cujo custo está estimado em cerca de US\$ 3,0 milhões. Os percalços que podem se colocar no encaminhamento desse projeto derivam do monopólio da Petrobrás no setor, o que certamente ensejará gestões de negociação em torno de seu financiamento e sua operacionalização. De qualquer modo, trata-se de área em que as perspectivas de demanda para os próximos anos são claramente ascendentes - particularmente num contexto de crescimento - e que esbarram, hoje, num relativo esgotamento da capacidade de geração hidroelétrica.

2. Complexo portuário paulista: a CPD vai analisar, através de convênio assinado com a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e o governo do estado a situação atual e futura, até o ano 2005, dos portos de Santos, São Sebastião e do projetado porto de Cubatão. O estudo deverá envolver a logística da interligação desses portos com as regiões produtoras e consumidoras. Para tanto, será constituída uma sociedade privada com o intuito de levantar recursos para os estudos, com custos ainda não

estimados, tanto para o projeto de estudo, como para o investimento necessário.

3. Castelo Branco: este é o projeto em fase mais adiantada, uma vez que os estudos jurídicos e de viabilidade econômico-financeira estão praticamente prontos e em breve deverão ser levado para aprovação do Governo. O projeto envolve a operação e a manutenção do trecho inicial da rodovia, cerca de 75 km - São Paulo/Sorocaba - em regime de cessão honorosa à iniciativa privada por vinte anos. O governo deve fixar um teto máximo para a tarifa e informar as condições de fluxo de veículos. Os estudos para a formalização do projeto foram orçados em US\$ 150 mil e os investimentos previstos em cerca de US\$ 150 milhões.

4. Anchieta-Imigrantes: esse projeto envolveria a construção da pista ascendente da imigrantes (17km de serra) e a concorrência para a operação e manutenção do sistema como um todo. Os estudos para sua viabilização estão orçados em US\$ 200 mil e os investimentos necessários em cerca de US\$ 400 milhões.

5. Anhanguera-Bandeirantes: projeto visaria a construção das marginais e a concorrência para a operação, manutenção do sistema que totaliza 100 Km. Os investimentos estão estimados em cerca de US\$ 200 milhões, porém, os estudos ainda não foram contratados e estão sem previsão de custo.

6. Estações da Fepasa: projeto envolveria a construção de estações ao longo do Rio Pinheiros.

~~7. Terminais do Metrô: aproveitamento imobiliário ou comercial dos terminais de integração e das estações das linhas Norte-Sul e Leste-Oeste, com a instalação de lojas ou construção de prédios.~~

8. Presídios: o projeto envolve a construção, operação e manutenção pela iniciativa privada de cinco presídios. Os estudos de viabilidade estão orçados em cerca de US\$ 500 mil, e os investimentos em cerca de US\$ 600 milhões.

9. Usinas Hidroelétricas: A CESP pretende vender usinas hidroelétricas de pequeno porte para levantar recursos para concluir as instalações das usinas de Taquarucu, Rosana e Três Irmãos. Este projeto, no momento, devido suas características peculiares, está sendo elaborado apenas no âmbito da própria CESP, estima-se levantar com essas vendas cerca de US\$ 300 milhões.

10. Usina Piratininga: projeto prevê a repontecialização e adaptação da usina, que opera com óleo combustível, para que possa operar também com gás, em ciclos combinados, aproveitando a futura oferta de gás boliviano..

11. Novo Centro de Eventos: tem o objetivo de conseguir ter um espaço alternativo ao Anhambi, hoje superocupado.

A maioria dos projetos propostos (FPD e CPD) segue, em grande medida, a tendência dos investimentos realizados ao longo dos últimos anos. Além destes, caberia notar as iniciativas específicas no âmbito da CESP, enquanto as propostas eventuais na área de saneamento, fora da CPD, ficaram diretamente ligadas à Secretaria de Energia e Saneamento.

#### 4) - Perspectivas

O conjunto de iniciativas de liberalização/privatização que vêm sendo desenvolvidas pelo governo de São Paulo e o contexto geral do financiamento e das estruturas de gasto do SPP, permitem identificar espaços importantes de abertura de determinadas atividades ao setor privado, principalmente através do mecanismo das concessões, que pode se constituir em alternativas de financiamento dos investimentos necessários nos sistemas de infra-estrutura.

Um traço importante que se delineia no caso de São Paulo, e que o diferencia das ênfases que até aqui têm prevalecido no debate sobre privatização, é a opção preferencial por formas de colaboração com o setor privado que não passam, necessariamente, pela transferência do controle proprietário sobre os ativos do setor público, ainda que essa opção não esteja absolutamente excluída. De fato, isto se deve de um lado à própria natureza das atividades de competência estadual e que são objeto das iniciativas os serviços públicos e não as empresas individualmente -mas, de outro, significa também uma opção deliberada e um deslocamento do enfoque para um campo que embora até aqui pouco desenvolvido, representa um caminho pertinente para as demais esferas de governo e para o desdobramento do próprio programa federal de desestatização.

Seria, evidentemente, prematuro estabelecer uma avaliação acerca dos processos que estão se iniciando. Apenas na medida em que, concretamente, forem sendo colocadas em discussão as propostas, as modelagens e se identificarem os conflitos em torno das diferentes iniciativas é que será possível avaliar a capacidade efetiva da resolução do esquema institucional montado. Note-se que uma questão diversa é ainda a da avaliação, em termos de conteúdo das políticas envolvidas transporte, energia, saneamento, etc da efetividade das medidas em termos de alcance, custos, alternativas tecnológicas etc.

O direcionamento para serviços de infra-estrutura e para as concessões, a criação da CPD como empresa agilizadora dos projetos e a inexistência de ilusões acerca do alcance dessas iniciativas do ponto de vista dos problemas mais gerais do financiamento do SPP, são aspectos positivos das propostas em andamento. A criação recente da Assessoria Especial de Projetos

Prioritários e Privatização, por sua vez, poderia ser uma oportunidade de, internamente, a administração pública paulista, procurar estabelecer uma maior articulação dos interesses e posições existente nos diferentes setores e uma interlocução mais clara, por exemplo, com as ações e a especificidade da inserção institucional da CPD. Esse desdobramento, que seria relevante para o desenvolvimento dos projetos propostos, depende, de qualquer modo, muito mais da capacidade de articulação política dos interesses envolvidos que da eventual previsão legal de algumas funções a serem desempenhadas pela nova Assessoria, enquanto Poder Público, no desenrolar dos processos de liberalização.

Seguramente, há contornos específicos das experiências paulista que não são reproduzíveis em outros estados ou na esfera municipal. Seu contexto e suas linhas básicas, entretanto, são referências importantes à montagem de programas semelhantes. Há, em particular, duas considerações que podem ser feitas em relação aos programas de liberalização dos serviços públicos.

A primeira diz respeito à natureza mesma desses serviços e às possibilidades de privatizá-los. Note-se que alguns sistemas de infra-estrutura, diferentemente de outras políticas públicas, desenvolvem-se segundo redes hierarquizadas e territorialmente localizadas, envolvendo geração, transmissão e distribuição de fluxos de origem diversas, como é o caso da energia elétrica e dos sistemas de água e esgoto.

Nesses setores há instâncias distintas de operação dos serviços. Geralmente, há um processo central, onde é definida a capacidade de geração do sistema; redes de distribuição ligadas ao sistema central e redes que levam os fluxos aos consumidores finais, devidamente individualizados. Essas instâncias são, portanto, interdependentes, não sendo possível uma apropriação dos custos em qualquer delas isoladamente das demais. Notadamente, não é possível isolar a distribuição final porque a própria tarifa reflete (ou deveria refletir) os custos das etapas anteriores.

O critério estrito da tarifação como fonte exclusiva da remuneração aos empreendedores torna-se, nesses casos, um problema para as iniciativas de liberalização. Vale dizer, se no caso das estradas pedagiadas, por exemplo, pode existir uma correspondência mais estreita entre custos e tarifas, na medida em que eles são individualizáveis, no caso dos sistemas em rede isto tenderia a ser dificultado, implicando ou no seccionamento do sistema interligado ou na obrigatoriedade de compra por parte do concessionário da capacidade gerada pelo sistema estatal.

Dois são os problemas que poderão advir dessas possibilidades:

a) dependendo da escala do seccionamento, recai-se na ineficiência operacional de pequenos módulos ou na prática de monopólios dos grandes.

b) quando o concessionário privado compra capacidade do sistema interligado, não terá domínio sobre componentes decisivos na formação do custo do serviço, podendo tornar praticamente ineficaz as exigências de eficiência econômica e cobrança de tarifas módicas.

Nesse sentido, uma alternativa que pode ser considerada é a da remuneração pelo serviço prestado, que tenderia a remover os empecilhos maiores a participação do setor privado, na medida em que seu objeto seria um serviço determinado, ao qual o Poder Público atribuiria um preço, competitivo para a rede, mas sem uma relação direta com os custos ou tarifas específicas da unidade operacional em questão. É evidente, entretanto, que esta alternativa deve visar essencialmente novos serviços. No caso de serviços já operados pelo setor público, sua utilização na verdade pressupõe uma maior eficiência - ao menos em termos de custos - do setor privado relativamente ao setor público, que deve ser explicitada no processo.

Essas dificuldades, de qualquer modo, se em absoluto devem obstar as iniciativas de parceria, indicam que essas tendem a se desenvolver de modo mais rápido e claro nos serviços/sistemas divisíveis, como é o caso de algumas rodovias, tratamento/reciclagem de lixo etc ou na implementação de novas unidades de oferta de serviços, relativamente autônomas.

Uma segunda observação de caráter geral acerca desses processos diz respeito ao seu contexto financeiro e institucional. Aqui, é preciso ter claro que esses processos são auxiliares do ponto de vista das estruturas de financiamento e de gastos, aliviando, especialmente no tocante aos investimentos, as pressões financeiras sobre os Tesouros estaduais e municipais. Eles não têm a capacidade e nem devem ser propostos como alternativas a equação fiscal e, embora possam utilizar-se de algum modo dos estoques da dívida pública particularmente se ela for importante junto ao setor privado, o que não parece o caso para a maior parte dos governos estaduais ou locais - também não atentam substancialmente o reequacionamento desses passivos. Vale dizer, a liberalização ou a privatização dos serviços podem ser importantes instrumentos de flexibilização financeira e operacional do setor público, mas não são solução dos problemas de financiamento.

Do ponto de vista institucional, além das dimensões mais gerais que dizem respeito às mudanças na legislação federal e à introdução dos mecanismos legais nas esferas subnacionais, há uma implicação clara para a Administração Pública. Ou seja, os movimentos de liberalização tendem a exigir do Poder Público em geral uma requalificação, aparte eventuais implicações qualitativas que podem advir no médio prazo. Trata-se não apenas de uma tendência ao encolhimento das chamadas entidades descentralizadas herdadas das duas últimas décadas, mas da necessidade de elevar substancialmente a qualidade da Administração Pública, frente às questões de natureza mais

complexas que estarão se colocando para o exercício das suas funções. Nesse sentido, esses movimentos tendem a exigir um Poder Público (não apenas o Executivo) mais moderno e eficiente, o que exige uma postura distinta da que tem prevalecido em relação a ele ao longo dos últimos anos.

