

Governando a PPP

Prof. J. William Grava

20 de setembro de 2004

Às vésperas das eleições, a discussão das Parcerias Público-Privadas, as PPPs, empacou de novo. Isso nos dá um momento para refletir sobre elas. Afinal, se são tão boas, por que não as utilizamos antes? Se até agora pudemos viver sem elas, por que temos interesse nelas agora?

Para começar, PPP é uma questão de governança, na sua concepção e também na controvérsia que tem gerado.

Não, não estamos falando de brigas de acionistas, de controladores e minoritários. Governança é algo mais amplo, que tem aquelas disputas como um caso particular. Tentando usar uma definição que seja abrangente e simples ao mesmo tempo, podemos dizer que governança é a forma como duas ou mais partes combinam antes como dividirão depois os ganhos de uma determinada atividade.

Veja o caso dos acionistas com os credores. Eles combinam antes que os acionistas terão o poder de gestão mas que seu ganho, o lucro, será apurado depois que os credores forem pagos.

Agora use o mesmo conceito para decidir, por exemplo, se sua empresa vai produzir o próprio insumo ou comprar no mercado. Se você produzir, guardará para sua empresa o que seria o lucro do fornecedor. Reduzirá o risco de desabastecimento e de oscilações de preço de seu insumo. Em compensação, precisará fazer o investimento, terá o risco do custo para produzir o insumo, não poderá simplesmente recusar o produto se não desejar nem será fácil mudar de fornecedor se aparecer outro melhor. Então, verticalizar sua produção ou terceirizá-la também é uma decisão de governança. Você combina com o fornecedor, seja ele interno ou externo, como será dividido o ganho daquela etapa de produção.

O que isso tem a ver com as PPP? Pois elas nada mais são do que decisões muito parecidas com a da terceirização, mas envolvem o Governo e uma atividade que, na maioria das vezes, é deficitária e ainda por cima um monopólio natural, isto é, uma atividade em que a solução mais eficiente é ter uma única empresa como fornecedora.

Isso reúne, em um único caso, duas situações problemáticas. Se a atividade fosse apenas deficitária, poderia ser tratada como uma despesa e contratada pelo Governo através de licitações. Só para citar um exemplo, imagine que você é prefeito de uma cidade e quer inaugurar um restaurante popular, daqueles que servem refeições a R\$1,00. Esta é uma atividade deficitária, mas há muitas empresas em condições de prestá-la e está longe de ser um monopólio. Através de uma licitação você poderia contratar o serviço nas melhores condições, minimizando a diferença entre o custo real da refeição e dos serviços associados a ela e sua receita de R\$1,00.

Se, por outro lado, a atividade fosse um monopólio natural mas não fosse deficitária, você resolveria o problema através de uma concessão. É o caso da energia elétrica, dos serviços de telecomunicações, da operação de estradas. Em cada uma dessas atividades você encontrará empresas "candidatas a monopolistas", dispostas a ganhar menos do que normalmente teriam em um monopólio em função das regras

impostas por você no edital de concessão. Esse “ganhar menos” poderia acontecer, e de fato acontece, através de um leilão.

Acontece que nosso problema é maior. Temos uma atividade deficitária e, ainda por cima, a melhor solução é ter uma única estrutura para desempenhá-la, o que gera um conflito:

- Provavelmente não há ainda uma empresa pronta para o fornecimento do serviço, mas empresas que podem preparar-se para fazê-lo, devendo entretanto investir para isso.
- Essas empresas não farão o investimento se não acreditarem que valerá a pena. Se não estiver bem combinado, antes, o que ganharão depois. Veja aí a governança.
- Uma vez engajados, Governo e empresa têm uma dependência mútua. O primeiro não poderá simplesmente mudar o fornecedor, independente do que diga o contrato, porque provavelmente não disporá de alternativas. A empresa, por sua vez, investiu em ativos especializados, isto é, que servem especificamente para aquele serviço e terão perdas se os utilizarem com outra finalidade.

É fácil perceber que essas condições geram um equilíbrio bastante delicado. Qualquer uma das partes poderá perder muito se essa combinação, antes, do que terá depois não for muito bem elaborada.

Aí está a origem das PPP. Em princípio, não se trata de contratações que não poderiam ser feitas através de mecanismos preexistentes, como a licitação ou a concessão. Só para lembrar, durante o processo de privatização de ferrovias, através de concessões, a Malha Nordeste foi oferecida com um preço negativo, isto é, o Governo pagava para que a concessionária operasse uma ferrovia deficitária e ganhava o leilão quem solicitasse a menor ajuda do Governo para fazer isso.

A evolução para as PPP, com base na bem sucedida experiência inglesa, vem da percepção de que os mecanismos atuais não foram feitos para negociar esses arranjos delicados. Imagine que você precisa desenvolver um serviço deficitário e monopolista em um município mas depende de acertos fiscais e de acordos operacionais nas esferas estadual e federal. O que vai fazer? Federalizar o serviço? Negociar com aquelas esferas antes de saber exatamente como a concessionária vai desenvolver suas operações? Desenvolver a solução para que a concessionária apenas a opere, aumentando a necessidade de investimentos pela prefeitura e reduzindo a chance de encontrar a melhor solução técnica?

Pois o objetivo da PPP é justamente criar um mecanismo que possa tratar desses temas. O problema é que para resolver um problema de governança você cria outro. Para resolver como empresa e governo discutem antes como será a divisão depois é necessário mudar a forma como Governo e Sociedade já pactuaram, através da Constituição, a distribuição de poderes nas esferas municipal, estadual e federal. Além da distribuição de poderes, é preciso focar também procedimentos antes (por exemplo, processo de concorrência) e depois (por exemplo, como combinar a Lei de Responsabilidade Fiscal com os novos compromissos assumidos).

Este não é um acerto simples, nem tem chance de ser pacífico. A oposição acusa o Governo de utilizar exatamente os meandros do projeto para aumentar o poder da esfera federal e criar mecanismos para burlar limites de endividamento, bem como

criar espaço para escolhas arbitrárias, que dariam espaço à corrupção. Sabemos que a situação não seria diferente se o PSDB estivesse no governo, comandando o projeto, e o PT estivesse na oposição, vigiando. Sabemos e ficamos satisfeitos, porque é a briga deles que garante que cada ponto seja debatido.

O PSDB, amparado pelos argumentos do economista Samuel Pessôa, da EPGE-FGV, vem defendendo mudanças significativas no que tange ao processo de concorrência, às obras que as PPPs abrangeriam, à forma como os contratos seriam contabilizados, para permitir o controle fiscal e à divisão de responsabilidades no empreendimento, ou seja, a governança do projeto. Pontos que o PT defenderia, se estivesse na oposição. Aliás, pontos que o PT, ao menos parcialmente, já aceitou incluir no projeto.

Todo esse processo toma tempo, e provavelmente teremos poucos resultados concretos, empreendimentos finalizados, antes de 2006 ou no mínimo o segundo semestre de 2005. Não importa: as PPPs não podem ser tratadas soluções emergenciais, justamente pelo risco de se tornarem instrumentos de abuso e corrupção. Emergências nós resolveremos com licitações e contratos de emergência. Com as PPPs, trataremos de problemas de governança.