

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UM ESTUDO DE CASOS NO BRASIL

Daniel Yoshio Shinohara

Orientador: Prof. Dr. José Roberto Ferreira Savóia

SÃO PAULO

2006

Profa. Dra. Suely Vilela
Reitora da Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Maria Tereza Leme Fleury
Diretora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Isak Kruglianskas
Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Lindolfo Galvão de Albuquerque
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Administração

DANIEL YOSHIO SHINOHARA

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UM ESTUDO DE CASOS NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Departamento de
Administração da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da Universidade
de São Paulo como requisito para a obtenção do
título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Roberto Ferreira Savóia

SÃO PAULO

2006

Dissertação defendida e aprovada no Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo - Programa de Pós-graduação em Administração, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. José Roberto Ferreira Savóia (orientador)

Prof. Dr. Carlos Eduardo de Mori Luporini

Prof. Dr. Junio Fuentes

**Aos meus pais e irmãos,
exemplos de dedicação e caráter.**

Agradeço ao professor e orientador, José Roberto Ferreira Savóia, o apoio e encorajamento durante o curso de pós-graduação, especialmente durante a fase de conclusão do trabalho, aos demais membros da Comissão Julgadora, aos professores Carlos Eduardo de Mori Luporini e Junio Fuentes os valiosos comentários e as contribuições ao trabalho, a todos os demais Mestres da casa os conhecimentos transmitidos e à FEA-USP e a todos os seus funcionários o apoio institucional e as facilidades oferecidas.

Agradeço também aos meus chefes e colegas da KPMG Structured Finance S.A. o apoio e a experiência oferecidos, essenciais para a elaboração deste trabalho.

E, mais importante, agradeço a todos os meus familiares o encorajamento, incentivo e carinho em todos os momentos.

“Nunca se oponha aos caminhos do mundo.”

Miyamoto Musashi

RESUMO

A infra-estrutura existente no Brasil, assim como em diversos outros países de economia emergente, é geralmente caracterizada pela ineficiência e pela qualidade inferior dos serviços em comparação a serviços semelhantes prestados por entidades do setor privado. Além disso, o setor público notadamente possui restrições orçamentárias, cujos efeitos incluem a desistência de projetos e postergação de investimentos de grande importância para a sociedade.

Esse contexto acaba por limitar o desenvolvimento sócio-econômico do País, visto que reduz ou mesmo inibe a criação de vantagens competitivas nos mais diversos setores da economia. Dessa forma, nota-se a necessidade de adoção de novas formas de contratação e prestação de serviços que permitam inovações e soluções alternativas a tal problema.

Dentro desse contexto, surge a Parceria Público-Privada como um instrumento que reconhece as habilidades e capacitações, tanto do setor privado quanto do setor público, com o intuito de se obter parcerias que gerem as maiores sinergias possíveis entre as partes.

Internacionalmente, esse tipo de parceria tem sido utilizado há algum tempo, havendo diversas experiências bem-sucedidas em países europeus como Inglaterra, Irlanda, Portugal, Austrália, Canadá, EUA e Chile. No Brasil, o tema é recente, tendo em vista as datas de aprovação das leis federal e estaduais referentes ao assunto e a não-existência de projetos implantados sob essa forma de parceria. No entanto, percebe-se um elevado interesse, tanto por parte do setor público como por parte de entidades do setor privado, de utilizar esse instrumento em prol da melhoria da infra-estrutura do País.

Atualmente, há no País três projetos em fase avançada de implantação, a saber: um projeto de transporte metroviário no Estado de São Paulo (Projeto da Linha 4 do Metrô de São Paulo), um projeto de transporte rodoviário no Estado de Minas Gerais (Projeto da Rodovia MG-050) e um projeto de saneamento básico no Estado da Bahia (Projeto do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe). Nesses casos, há editais de licitação publicados, sendo o objetivo dos três governos estaduais envolvidos a escolha e o início da operação da PPP ainda este ano.

Tendo em vista a grande polêmica em torno do tema e os potenciais efeitos desse instrumento para a infra-estrutura do País, é importante verificar se esses primeiros projetos estão sendo implantados conforme os princípios internacionais estabelecidos em experiências semelhantes bem-sucedidas, já que isso minimiza a ocorrência de determinados erros de implantação que incorram em custos adicionais.

Dessa forma, o presente trabalho se propõe a analisar como se deu a estruturação de dois desses três projetos: o Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050 e o Projeto-Piloto de PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe.

Ressalta-se que o intuito desta análise é a verificação da presença dos princípios das PPPs bem-sucedidas em experiências internacionais semelhantes. Contudo, isso não implica necessariamente o sucesso das primeiras experiências em PPPs no Brasil. Procura-se então minimizar a probabilidade de insucesso a partir de uma implantação adequada dos princípios das PPPs para que, no futuro, quando tais projetos estiverem em plena operação, seja possível verificar se as PPPs estão atendendo às expectativas da sociedade e se realmente representam inovações e a melhor forma de estruturação para os projetos analisados.

ABSTRACT

The infra-structure existing in Brazil, like in other developing economy countries, is usually characterized by its inefficiency and poor quality of its services in comparison to similar services provided by private sector entities. Besides, the public sector clearly has budget restrictions which effects include the desistance of projects and the postponement of relevant investments for society.

This context ends up restricting the socio-economic development of a country since it reduces or even inhibits the creation of competitive advantages in many different industries. Therefore, one can realize the necessity of adopting new forms of procurement that allow innovation and alternative solutions for this problem.

Considering those circumstances the Public-Private Partnership comes as an instrument that recognizes the abilities both from the private sector and the public sector with the objective of achieving partnerships that create the greatest sinergies between the parties.

Internationally, this kind of partnership has been used for a long time and there are many successful experiences in European countries such as England, Ireland and Portugal, Australia, Canada, USA and Chile. In Brazil, the subject is recent considering the approval dates of federal and state laws regulating it and the absence of on-going projects under this form of procurement, nevertheless, one can notice that there is a lot of interest both from the public sector and entities from private sector on the use of this instrument on behalf of the improvement of the infra-structure in this country.

Nowadays, there are three projects in Brazil in the bidding stage: a subway project in the state of São Paulo (Line 4 of São Paulo Subway Project), a road project in the state of Minas Gerais (Road MG-050 Project) and a sanitation project in the state of Bahia (Jaguaribe System of Oceanic Disposal Project). In all of these cases there are published biddings and the goal of all of these three state governments is to put the partnership into operation this year.

Considering the intense discussion around this subject and the potential effects of this instrument to the infra-structure of this country it is important to find out if these first PPP projects are being implemented according to the established international principles for successful PPPs, since by doing this one can minimize the occurrence of certain mistakes which consequently provoke additional costs.

Therefore, this study offers an analysis of how was the structuring of two out of the three existing projects in Brazil: the Road MG-050 Project and the Jaguaribe System of Oceanic Disposal Project.

One should stand out that the main objective of this analysis is the examination of the presence of successful PPP principles noted in similar international experiences, but this does not necessarily imply in the success of these first experiences in PPP in Brazil. The idea is to minimize the probability of failure by an adequate implementation of the PPP principles, so, in the future, when these projects will be on a on-going basis, it will be possible to verify if the PPPs are meeting the expectations and if they really represent innovation and the best form of procurement for the analyzed projects.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	3
LISTA DE TABELAS	4
LISTA DAS DEMAIS FIGURAS	5
1 O PROBLEMA DE PESQUISA	6
1.1 INTRODUÇÃO	6
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	8
1.3 JUSTIFICATIVA DO TEMA	9
1.4 PERGUNTA-PROBLEMA.....	10
1.5 OBJETIVO DA PESQUISA.....	10
2 BENS PÚBLICOS E SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA.....	11
2.1 BENS PÚBLICOS, OS PAPÉIS DO ESTADO E SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA.....	11
2.2 AS CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO PÚBLICA DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	14
2.3 A DECISÃO DE TERCEIRIZAÇÃO	17
2.4 MOVIMENTO DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO.....	19
3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DA PPP.....	22
3.1 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	22
3.2 FORMAS DE CONTRATAÇÃO E PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA.....	25
3.3 PPP E SUA METODOLOGIA DE APLICAÇÃO	30
3.4 ALOCAÇÃO DE RISCOS DIFERENCIADA	32
3.5 MECANISMOS DE PAGAMENTO.....	36
3.6 ARCABOUÇO LEGAL.....	41
3.7 ANÁLISE VALUE FOR MONEY E PUBLIC SECTOR COMPARATOR.....	45
3.8 CRÍTICAS ÀS PPPS	50
4 METODOLOGIA DE PESQUISA	53
4.1 CASOS ANALISADOS	58
5 A PPP NO BRASIL	59
5.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL	60
5.1.1 CONCEITO	60
5.1.2 CARACTERÍSTICAS DO CONTRATO.....	62
5.1.3 OBJETO DO CONTRATO	63
5.1.4 REMUNERAÇÃO.....	64
5.1.5 GARANTIAS	64
5.1.6 SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO	65
5.1.7 ÓRGÃO GESTOR.....	66
5.2 DIFERENÇAS ENTRE UMA CONCESSÃO TRADICIONAL E UMA PPP	68
6 CASOS ANALISADOS	73
6.1 PROJETO-PILOTO DA RODOVIA MG-050	74
6.2 PROJETO-PILOTO DO SISTEMA DE DISPOSIÇÃO OCEÂNICA DO JAGUARIBE.....	97
6.3 RESULTADOS DOS CASOS ANALISADOS.....	119
7 CONCLUSÕES.....	122

REFERÊNCIAS.....127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDMG: Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
BOO: Build, Own and Operate
BOT: Build, Operate and Transfer
CAE: Comissão de Assuntos Econômicos
CCJ: Comissão de Constituição e Justiça
CI: Comissão de Infra-Estrutura
CIDE: Contribuição sobre Intervenção do Domínio Econômico
CLAD: Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento
CODEMIG: Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
CP: Contraprestação Pecuniária
DBFO: Design, Build, Finance and Operate
DELG: Department of Environment and Local Government
DER/MG: Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
ECP: Estação de Condicionamento Prévio
EMBASA: Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
FAGE-Bahia: Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais
HCM: Highway Capacity Manual
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
INDI: Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
MOPTC: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de Portugal
MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo brasileiro
NDP: National Development Plan
NRA: National Roads Authority
PAF: Programa de Ajuste Fiscal
PFI: Private Finance Initiative
PPAG: Plano Plurianual de Ação Governamental
PPP: Public-Private Partnership ou Parceria Público-Privada
PSBR: Public Sector Borrowing Restrictions
PSC: Public Sector Comparator
QID: Quadro de Indicadores de Desempenho
SCUT: Sem Cobrança para o Usuário
SDOJ: Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe
SDORV: Sistema de Disposição Oceânica do Rio Vermelho
SEDUR: Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
SG: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo brasileiro
SPE: Sociedade de Propósito Específico
SPIE: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento
UEMG: Universidade do Estado de Minas Gerais
VfM: Value for Money

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Matriz de riscos em uma PPP.....	35
Tabela 2 – Estrutura de um PSC.....	49
Tabela 3 – Situações relevantes para diferentes tipos de metodologias.....	52
Tabela 4 – Seis fontes principais de informações: vantagens e desvantagens.....	54
Tabela 5 – Resumo da abordagem de trabalho.....	55
Tabela 6 – Diferenças entre um contrato de PPP e um contrato de concessão comum.....	67
Tabela 7 – Diferenças práticas entre um contrato de PPP e um contrato de concessão comum....	69
Tabela 8 – Identificação dos riscos pertinentes ao Projeto-Piloto da Rodovia MG-050.....	79
Tabela 9 – Matriz de riscos do Projeto-Piloto da Rodovia MG-050.....	83
Tabela 10 – Garantias e seguros a serem contratados pelo parceiro privado.....	95
Tabela 11 – Identificação dos riscos pertinentes ao Projeto-Piloto do SDOJ.....	102
Tabela 12 – Matriz de riscos do Projeto-Piloto do SDOJ.....	107
Tabela 13 – Garantias e seguros a serem contratados pelo parceiro privado.....	117
Tabela 14 – Resumo dos casos analisados.....	121
Tabela 15 – Semelhanças e diferenças entre o modelo europeu de PPP e a estrutura das primeiras PPPs brasileiras.....	123

LISTA DAS DEMAIS FIGURAS

Figura 1 – Diferentes tipos de contratação e prestação dos serviços de utilidade pública.....	29
Figura 2 – Relações jurídicas em um projeto de PPP na União Européia.....	42
Figura 3 – Estrutura típica de um contrato de PPP.....	45
Figura 4 – Modelo metodológico.....	53
Figura 5 – Localização da Rodovia MG-050.....	77
Figura 6 – Sistema do QID.....	89
Figura 7 – Modelagem institucional do Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050.....	91
Figura 8 – Localização do emissário submarino existente e a localização prevista para o novo emissário.....	100
Figura 9 – Composição do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe.....	101
Figura 10 – Sistema do QID.....	113
Figura 11 – Modelagem institucional do Projeto-Piloto de PPP do SDOJ.....	115

1 O PROBLEMA DE PESQUISA

1.1 Introdução

Vasconcellos e Troster (1996: 351-357) definem crescimento econômico como sendo o crescimento contínuo da renda *per capita* ao longo do tempo, isto é, decorre do processo pelo qual a quantidade de bens e serviços produzidos por uma coletividade cresce mais rapidamente que ela mesma. Os mesmos autores definem desenvolvimento econômico como um fenômeno mais global, em que há alterações não apenas na composição do produto como também na alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia, melhorando os diversos indicadores de bem-estar socioeconômico.

Tendo em vista tais definições, pode-se dizer que o desenvolvimento e o crescimento econômicos objetivados por uma nação dependem de diferentes variáveis, as quais se inter-relacionam, não havendo, portanto, uma fórmula por meio da qual se garantam tais objetivos. É possível, porém, destacar as condições que contribuem para que a economia de um país se desenvolva. Vasconcellos e Troster (1996: 352) apresentam cinco fontes de crescimento: aumento da força de trabalho, aumento da capacidade produtiva, melhoria na qualidade da mão-de-obra, melhoria tecnológica e eficiência organizacional. Dessa forma, é evidente a importância da existência de uma infra-estrutura eficiente na melhoria da capacidade produtiva e, conseqüentemente, no desenvolvimento de um país.

Porter (1989) também destaca a importância da contribuição da infra-estrutura para o desenvolvimento de um país. Porter (1989: 85) apresenta seu modelo “diamante” em que os fatores determinantes da vantagem de um país em relação aos demais formam um sistema, o qual determina a probabilidade de um país em obter êxito em certas indústrias. Parte desse sistema é composta pelos fatores de produção, entre os quais se destaca a infra-estrutura, que promovem condições fundamentais para que as empresas de um país tenham a possibilidade de criar e manter vantagens competitivas, isto é, a infra-estrutura exerce papel determinante para a criação de um contexto, no qual as empresas de um país nascem e competem.

Apesar disso, nota-se no Brasil a existência de uma infra-estrutura precária e aquém das necessidades da sociedade. De acordo com um estudo realizado pela empresa de consultoria Mckinsey e publicado pela revista *Veja* (2005), existem cinco principais entraves à economia brasileira: informalidade, deficiências macroeconômicas, problemas regulatórios, má qualidade do serviço público e infra-estrutura. Esses dois últimos entraves apontados por tal estudo estão relacionados com o tema do presente trabalho. De acordo com a pesquisa publicada, a má qualidade do serviço público associada à infra-estrutura representam cerca de 10% das barreiras ao crescimento do País.

Uma possível solução para esse problema da infra-estrutura brasileira tem sido o envolvimento de entidades privadas na prestação dos serviços de utilidade pública. Nota-se claramente nos últimos anos, não apenas no Brasil como também em diversas outras economias em desenvolvimento, a intensificação do envolvimento de entidades privadas em setores costumeiramente geridos e controlados pelo Estado, seja em razão da insuficiência de recursos públicos para tais investimentos, seja da ineficiência da administração pública desses escassos recursos, seja da necessidade de desoneração do Estado de responsabilidades que não constituem sua prioridade.

Todavia, até hoje na realidade brasileira, a participação privada se limitou à transferência, parcial ou total e temporária ou permanente, de ativos ou projetos economicamente atrativos ao setor privado, isto é, ativos ou projetos, cuja exploração oferecia uma rentabilidade mínima atraente ao investidor privado. De acordo com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPIE) (2002: 1-7), a experiência brasileira com parcerias entre os setores público e privado tem demonstrado uma série de benefícios para a sociedade, entretanto, existem projetos igualmente necessários para o País, os quais, pelo fato da rentabilidade baixa ou mesmo inexistente, ficam impossibilitados de ser realizados com o envolvimento de um parceiro privado.

Uma forma de parceria que contornou essa questão surgiu no Reino Unido como resultados de uma análise realizada pelo Governo acerca dos problemas da aquisição pública e prestação de serviços públicos. Esse tipo de parceria ficou conhecido na Inglaterra como *Private Finance Initiative* (PFI). De acordo com Allen (2001: 7), a PFI foi anunciada em 1992 pelo governo

britânico, com o objetivo de aumentar o envolvimento do setor privado na prestação dos serviços de utilidade pública. No Brasil, esse tipo de parceria em que a remuneração do parceiro privado é feita pelo Governo, parcial ou totalmente, foi denominado de Parceria Público-Privada (PPP). É importante notar que, para a *European Commission* (2003), o termo PPP diz respeito a qualquer forma de parceria envolvendo pelo menos um agente privado e um agente estatal. No presente trabalho, o termo PPP será utilizado como foi concebido na realidade brasileira, referindo-se apenas às parcerias em que a remuneração do parceiro privado é feita pelo Governo, parcial ou totalmente.

Esse tipo de participação privada tem auxiliado na resolução dos problemas da infra-estrutura em diversos países e, no Brasil, existem projetos a serem implantados sob esse modelo - desse modo questionamentos surgem a respeito das potencialidades dessa PPP: há diferença entre a gestão realizada por um agente privado e um agente público? Isto é, o setor privado é mais eficiente e eficaz que o setor público na prestação de serviços? O processo pelo qual esse tipo de parceria é estabelecido resulta de fato em uma maximização da utilidade da sociedade?

1.2 Formulação do Problema

Conforme pesquisa publicada na revista *Veja* (2005), a contribuição dos serviços de utilidade pública para o crescimento de um país é visível, contudo, há no País um problema crônico com a infra-estrutura, a qual demanda vultosos investimentos, concomitantemente a uma crescente restrição orçamentária no setor público.

O envolvimento do setor privado foi uma maneira encontrada por diversos países para resolver tal problema, além de proporcionar sinergias e a maximização da utilidade dos recursos da sociedade, visto que ambos os parceiros envolvidos, os setores público e privado, possuem qualidades e vantagens competitivas em relação ao outro que podem ser aproveitadas e mesmo fraquezas e desvantagens que podem ser mitigadas por meio de parcerias.

Em particular, a PPP ou PFI (como é conhecida no Reino Unido) foi criada com o intuito de se extrair o maior ganho socioeconômico possível da parceria estruturada para a sociedade e, ao mesmo tempo, gerar uma rentabilidade adequada para o agente privado. Esse instrumento vem sendo utilizado em diversos países e muitos consideram que possa ser utilizado no Brasil e resolver grande parte dos problemas de infra-estrutura.

Recentemente foram aprovadas no Brasil as leis federal e de alguns estados que regulam esse tipo de parceria, muito embora, até o presente momento, nenhuma PPP tenha sido efetivamente implantada no Brasil. Destaca-se, porém, três projetos estaduais em estágio avançado de licitação: (i) no Estado de São Paulo, há um projeto referente à linha quatro do metrô de São Paulo; (ii) no Estado da Bahia, há um projeto referente a um emissário submarino de Salvador; e (iii) no Estado de Minas Gerais, há um projeto referente a uma rodovia.

Tendo em vista a possibilidade da utilização da PPP como uma forma de resolver ao menos parte dos problemas de infra-estrutura do País, e assim um dos entraves ao desenvolvimento socioeconômico, faz-se necessário verificar como as primeiras experiências de PPPs no Brasil estão sendo estruturadas, a fim de fornecer informações para que se tenha uma maior compreensão sobre o tema.

1.3 Justificativa do Tema

A importância da pesquisa justifica-se pelos seguintes motivos:

- A PPP é uma nova forma de parceria que pode auxiliar na solução dos problemas dos serviços de utilidade pública no Brasil;
- A maior compreensão do tema é essencial para que tais parcerias se concretizem no País; e
- Trata-se de um tema atual, com existência de experiências em outros países, mas ainda pouco estudado no Brasil, dada a novidade do tema e a não-implementação de parcerias desse tipo.

1.4 Pergunta-problema

O presente estudo pretende responder as seguintes questões: Tendo em vista a existência de uma metodologia internacional bem-sucedida já estabelecida, como os primeiros projetos de PPP no Brasil estão sendo implementados? Tais projetos estão de acordo com essa metodologia internacional?

1.5 Objetivo da Pesquisa

Diante da pergunta-problema exposta na seção anterior, a pesquisa tem como objetivo principal investigar o potencial de sucesso da utilização da PPP como instrumento para solução dos problemas nos serviços de utilidade pública no Brasil, por meio da verificação da metodologia de implementação das primeiras experiências de PPP no País.

Como forma de alcançar o objetivo principal da pesquisa, pode-se segregar o trabalho em três etapas principais:

- I. Verificar quais os princípios essenciais e criadores de valor das PPPs nos países com experiência nesse tipo de parceria;
- II. Avaliar e analisar se tais princípios estão sendo aplicados nas primeiras experiências de PPPs no Brasil; e
- III. A partir da presença ou não dos princípios das PPPs nos primeiros projetos de PPPs do Brasil, avaliar o potencial de sucesso das PPPs no País.

2 BENS PÚBLICOS E SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

As PPPs têm sido amplamente discutidas atualmente, refletindo o interesse crescente em se estabelecer parcerias entre os setores público e privado, no sentido de se obter sinergias que beneficiem a sociedade como um todo por intermédio do aproveitamento das vantagens competitivas de cada agente.

Antes, porém, torna-se imperativo descrever os serviços a que se referem tais PPPs, bem como o contexto em que estas são estruturadas.

2.1 Bens Públicos, os Papéis do Estado e Serviços de Utilidade Pública

Stiglitz (1988: 119-121) define os bens públicos a partir de suas duas características inerentes:

- Não é viável excluir alguns indivíduos de usufruir dos benefícios dos bens públicos: um exemplo dessa propriedade é a defesa militar de um país, cujo objetivo é a proteção dos cidadãos, sendo praticamente impossível excluir um indivíduo de seus benefícios; e
- Não é desejável excluir alguns indivíduos de usufruir dos benefícios dos bens públicos: isso porque o consumo de um bem público por determinado indivíduo não reduz a oferta de bem público disponível a ser consumida por outros indivíduos.

Os bens públicos representam uma vasta gama de serviços, incluindo a própria gestão pública. Stiglitz (1988:141) afirma que um dos mais importantes bens públicos é a administração do Governo e que uma boa administração pública possui ambas as propriedades descritas anteriormente, ou seja, é difícil e indesejável excluir alguns indivíduos dos benefícios gerados por uma boa administração.

Dessa forma, todos os serviços prestados pelo Governo também são um tipo de bem público, sendo os serviços de utilidade pública um tipo particular de bem público. Comumente conhecidos

como serviços relacionados à infra-estrutura, os serviços de utilidade pública caracterizam-se por determinadas peculiaridades.

Johnson *et al* (1996: 10-23) realizaram uma revisão bibliográfica de diversos trabalhos referentes a esse tipo de serviço e destacaram cinco particularidades:

- Importância: os serviços de utilidade pública são considerados indispensáveis, pois a interrupção de seu fornecimento incorre em custos significativos aos seus usuários. Além disso, serviços substitutos são escassos ou mesmo inexistentes;
- Monopólio natural: geralmente os serviços de utilidade pública são prestados por entidades monopolistas, seja pela natureza do serviço, seja por razões políticas;
- Submissão ao controle de agências governamentais: em razão das características supracitadas, normalmente tais serviços são controlados por regulamentações específicas;
- Necessidade de investimentos vultosos: visto que tais serviços geralmente estão relacionados à infra-estrutura, os gastos de capital envolvidos são consideráveis; e
- Previsibilidade da demanda: geralmente, os projetos envolvendo esse tipo de serviço têm receitas estáveis e mesmo crescentes, com uma demanda futura relativamente previsível.

Exemplos de serviços que se encaixam nos atributos supracitados são os serviços relacionados à infra-estrutura, como os serviços de saneamento básico, transporte, educação, saúde, serviços prisionais, entre outros.

O papel do Estado como provedor desses serviços se fundamenta na premissa de que há monopólio natural e, portanto, a existência de mais de um produtor se mostraria antieconômica, ou seja, a necessidade de investimentos vultosos associada à economia de escala justifica a existência de uma única empresa provendo o mercado, em vez de diversas empresas competindo entre si. Tendo em vista essa peculiaridade dos serviços de utilidade pública, a possibilidade de uma empresa privada ser responsável pela prestação desse tipo de serviço enseja a questão da necessidade de regulamentação e controle.

Dessa forma, o papel do Estado como regulador desses serviços é fundamental, tendo em vista os elevados custos para a sociedade relacionados à não-prestação destes. O motivo fundamental para tal seria impedir que houvesse a prática de preços monopolistas por parte da concessionária, uma vez que, conforme demonstram Pyndick e Rubinfeld (1995: 377-382), existem custos sociais atrelados ao poder de monopólio refletidos em preços maiores e consumo menor.

No Brasil, nota-se que o papel regulatório do Estado surgiu como consequência do processo de privatização, isto é, tal função surgiu tendo em vista a necessidade de garantir a prestação dos serviços à população e oferecer aos investidores um arcabouço legal para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, conforme apresenta Barrionuevo (2005).

Barrionuevo (2005) afirma que o papel regulatório do Estado se justifica por duas razões essenciais: (i) existência de falhas de mercado; e (ii) controle do abuso do poder econômico.

Ainda de acordo com Barrionuevo (2005), tais falhas de mercado são originadas principalmente pela estrutura dos mercados regulados (os mercados dos serviços de utilidade pública são caracterizados por monopólios naturais - dessa forma é importante que haja um controle para evitar o abuso do poder econômico dos provedores desses serviços); pela existência de externalidades (Barrionuevo (2005) apresenta como exemplo a externalidade de rede no setor de telecomunicações - o fato de mais um indivíduo começar a participar de um sistema de telefonia traz um ganho aos indivíduos já conectados à rede, pois aumenta a possibilidade destes de contatar um grupo mais amplo na sociedade); e pela assimetria de informações (a assimetria de informação entre o provedor e o usuário dos serviços pode gerar assimetrias negociais). Os efeitos dessa assimetria de informação indicada por Barrionuevo (2005) decorrem do potencial custo de agência entre o Governo e o prestador privado do serviço. Stiglitz (1987) *apud* Pereira (1999:33) afirma que o custo de agência, também denominado problema principal-agente, diz respeito a como um indivíduo, o principal, pode desenhar um sistema de compensações (ou contrato) que motive o outro indivíduo, o agente, a agir de acordo com os interesses desse principal.

Muito embora se considerem diversas razões pelas quais o papel de regulador do Estado se justifica, Johnson *et al* (1996: 10-23) apresentam experiências de países com linhas divergentes na Teoria Econômica a respeito da necessidade da regulamentação dos serviços de utilidade pública. A partir da análise das diversas linhas de pensamento e das experiências internacionais de desregulamentação e terceirização dos serviços de utilidade pública, verifica-se que não há uma conclusão acerca de qual seria o modelo mais adequado, regulamentação ou não. É certo, contudo, que a escolha do modelo mais adequado depende das peculiaridades de cada país.

O presente trabalho, no entanto, não pretende discutir a necessidade do papel de regulamentação e controle dos serviços públicos pelo Estado, mas sim tratar do papel do Estado como provedor destes.

2.2 As Características da Gestão Pública dos Serviços de Utilidade Pública

A gestão pública frequentemente é caracterizada como sendo um estilo de administração burocrático e ineficiente. Existe uma série de razões para que se afirme que a habilidade administrativa do setor privado é superior à do setor público.

Conforme afirmam Johnson *et al* (1996: 81-88), essa condição da administração do setor público geralmente é admitida como um paradigma. A própria Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo federal brasileiro (SG) (2000: 8) afirma que a qualidade da gestão pública está baseada em um conjunto de valores, o qual instituiu e mantém a cultura da burocracia, ou seja, o enfoque das organizações governamentais está no processo e não no resultado, gerando um distanciamento dos interesses dos cidadãos.

Bresser Pereira (1999) afirma que a organização burocrática caracteriza-se pela centralização das decisões, por um tipo de estrutura piramidal de poder, baseada no comando hierárquico, com rotinas rígidas e muitos controles sobre os processos administrativos. Nota-se que tal tipo de gestão não prioriza o controle dos resultados sob a ótica da agilidade e eficiência, apresentando um número excessivo de regulamentações e controles, gerando ineficiência e falta de agilidade

nos procedimentos. Por isso, a administração burocrática é comumente denominada auto-referida em razão do enfoque ao controle de processos internos.

Dessa forma, o planejamento da organização não se relaciona com as necessidades dos usuários, orientando-se por uma lógica mais voltada ao controle dos processos. Jones e Thompson (2000) afirmam que os trabalhos do setor público são então desenhados em função de tarefas segmentadas, não de resultados, nem da missão e dos objetivos da instituição prestadora dos serviços de utilidade pública, que é o atendimento adequado ao usuário.

Além disso, o estigma da ineficiência da gestão pública se justifica no maior custo de agência existente no setor público em comparação ao custo existente em uma empresa privada, por exemplo. Uma analogia ao conflito de interesses entre o proprietário e o administrador pode ser feita considerando-se o contribuinte como o proprietário e o Governo como o administrador.

Mello (1999: 72-102) apresenta uma avaliação desse conflito por uma análise da relação da reforma das empresas estatais, em decorrência do processo de privatização ocorrido a partir dos anos 1990 no Brasil, e a melhoria da governança empresarial no Brasil.

De acordo com Mello (1999: 74-77), a governança do setor público é mais complexa que a do setor empresarial pelo fato da presença de um terceiro agente: os políticos. Os contribuintes transferem recursos para o Governo sob a forma de impostos e taxas e, em contrapartida, recebem bens e serviços públicos, contudo, a presença dos políticos ou burocratas introduz um custo de agência adicional, pois estes se preocupam com a maximização de seus orçamentos em vez da redução dos custos de operação e prestação de serviços. Isso porque, quanto maior o orçamento maior será o prestígio político e, conseqüentemente, maiores serão as perspectivas de sucesso na carreira. Assim, como resultado, há a transferência de recursos dos contribuintes para entidades governamentais sem que haja uma análise quanto à relação custo-benefício de tais ações.

Além da limitada relação custo-benefício, Mello (1999: 77-78) afirma que outros fatores, como, por exemplo, a estabilidade no emprego, a responsabilidade limitada na prestação de contas e os

direitos trabalhistas generosos, constituem fracos incentivos para a eficiência no setor público e acabam por estimular um comportamento negligente por parte dos funcionários desse setor.

Por fim, a própria estrutura governamental impõe alguns custos adicionais. Mello (1999: 78) cita a questão da delegação de poderes de gastos para escalões inferiores do Governo, como no caso de federações e administrações descentralizadas, a qual gera outro incentivo para uma administração ineficiente. Isso ocorre porque, em um ambiente de informação imperfeita, o Governo não possui um controle adequado sobre os escalões inferiores ou as entidades descentralizadas e suas políticas de gastos, permitindo que haja uma má administração dos recursos públicos.

Stiglitz (1988: 198-211), por sua vez, afirma que as instituições públicas e privadas diferem ainda entre si em relação a incentivos:

- Organizacionais: os setores público e privado diferem entre si quanto à possibilidade de falência e competição. A possibilidade de falência impõe um limite para a magnitude das perdas que uma má gestão da empresa pode gerar no caso de uma instituição privada, sendo, portanto, um mecanismo para a substituição de uma administração ineficiente. A existência de competição fornece uma base de comparação para o desempenho da empresa privada, criando outro mecanismo que impõe a necessidade de uma administração mais eficiente que a dos demais concorrentes; e
- Individuais: os setores público e privado diferem entre si ainda quanto à existência de restrições na estrutura salarial e de estabilidade no emprego. No setor público, a estrutura salarial é rígida, de modo que os incentivos gerados pela remuneração dos administradores ficam restritos a determinado patamar, ao contrário da estrutura do setor privado. Além disso, a estabilidade no emprego no setor público é mais visível do que no setor privado, afetando os incentivos dos indivíduos no tocante ao seu desempenho.

Dessa forma, percebe-se que a gestão pública apresenta alguns custos adicionais que a gestão privada não demonstra ou pelo menos denota de modo reduzido. Isso não quer dizer que a ineficiência é uma característica inerente à gestão pública, mas sim que esta apresenta

determinadas características que podem contribuir para que haja um comportamento oportunista maior por parte dos agentes envolvidos, resultando em custos de agência superiores aos existentes no setor privado. Além disso, conforme veremos adiante, existe a potencial economia operacional a partir da terceirização de determinados serviços.

2.3 A Decisão de Terceirização

A decisão de envolver um agente privado na prestação de serviços de utilidade pública deve ser analisada pelo Governo sob o ponto de vista estratégico da sociedade, isto é, essa decisão deve ser embasada na análise de todos os impactos para a sociedade, positivos e negativos, decorrentes dessa decisão.

Besanko, Dranove e Shanley (2000: 109-135) apresentam essa decisão de *fazer-ou-comprar* (*make-or-buy decision*), também denominada terceirização, como a decisão de uma empresa em desenvolver determinada atividade por conta própria (fazer) ou contratar uma empresa independente para tal (comprar ou terceirizar), analisando os benefícios e custos econômicos associados a cada escolha.

De acordo com Besanko, Dranove e Shanley (2000: 112-115), existem três custos potenciais associados à decisão de comprar ou terceirizar: (i) dificuldade de coordenação e controle das atividades terceirizadas; (ii) vazamento de informações confidenciais; e (iii) custos de transação (maior gasto de tempo, negociação, contratos, possíveis comportamentos oportunistas).

Analisando os custos apresentados anteriormente sob a ótica da decisão de terceirização da prestação dos serviços de utilidade pública, percebe-se que o único tipo de custo potencial estaria atrelado aos custos de transação, já que esse tipo de decisão em nada afetaria a coordenação e o controle das demais atividades executadas pelo Estado nem envolveria informações confidenciais. Ademais, os custos marginais de transação surgiriam se, e somente se, a terceirização envolvesse uma eficiência menor do que se a prestação dos serviços de utilidade pública se mantivesse sob a gestão estatal.

Por outro lado, benefícios significativos podem ser gerados com a terceirização. Besanko, Dranove e Shanley (2000: 115-134) afirmam que os motivos da terceirização derivam da idéia de que as empresas independentes são especializadas e, portanto, mais eficientes. Essa eficiência, por sua vez, se traduz em dois tipos de benefícios:

- Benefícios tangíveis: a maior eficiência gerada pela terceirização se traduz diretamente em ganhos monetários, os quais podem ser identificados e quantificados facilmente; e
- Benefícios intangíveis: além dos ganhos monetários, a terceirização por si só pode suscitar incentivos, os quais se refletem em ganhos de difícil mensuração. Esse direcionamento do comportamento do prestador de serviço pode mitigar os custos de agência.

Além disso, a terceirização pode reduzir ou mesmo eliminar os custos de agência, visto que o setor privado, ao contrário do setor estatal, possui mecanismos eficientes de controle que induzem os agentes a determinado tipo de comportamento. Salienta-se que isso só se justifica caso a economia obtida com a redução/eliminação dos custos de agência seja superior aos custos associados à implementação desses mecanismos de controle.

Cony e Basso (2003: 2) apresentam ainda diversas definições sobre o conceito de terceirização como fonte de vantagem competitiva para as empresas, à medida que faz com que estas concentrem seus esforços em suas atividades principais. Considerando-se que as empresas possuem restrições de recursos, pode-se entender que a terceirização pode proporcionar uma redução de custos operacionais e de custos de controle, visto que a empresa contratada possui uma estrutura organizacional mais eficiente para a atividade terceirizada, a qual é sua competência essencial.

Dessa forma, a terceirização permite que a empresa concentre seus recursos em suas atividades principais, havendo, assim, maior probabilidade de ganhos de vantagem competitiva. Alternativamente, permite que a empresa reduza os custos com a atividade terceirizada, já que os custos associados a essa atividade são geralmente menores.

Pode-se fazer um paralelo entre a estrutura de uma empresa e a estrutura do Governo. Muito embora seus objetivos possam ser distintos, ambos buscam a maximização da eficiência no emprego dos seus limitados recursos. O Governo poderia optar pela terceirização da prestação de diversos serviços de utilidade pública, os quais não constituem sua prioridade, cuja formação de parceria com um agente privado permitira uma eficiência muito maior e um ganho para a sociedade. É claro que a decisão de terceirização, conforme dito anteriormente, deve ser feita considerando-se todos os efeitos, positivos e negativos, relacionados a essa decisão.

2.4 Movimento de Reforma do Aparelho do Estado

Conforme apresentado anteriormente, em se tratando dos serviços de utilidade pública, o Estado pode exercer tanto o papel de provedor como o de regulador de tais serviços. A opção do Governo pelo tipo de política exercida, se centralizadora ou descentralizadora, varia de país para país e do respectivo grau de maturidade e desenvolvimento sócio-econômico.

De acordo com Abrucio (1997), na década de 1980 verificou-se um amplo processo de reforma do Estado, cujos desdobramentos se estendem até os dias de hoje. Tal processo iniciou-se na Inglaterra (na gestão Thatcher) e nos Estados Unidos (gestão Reagan) e foi caracterizado pela transição de um modelo de administração com maior ênfase no controle dos procedimentos (modelo burocrático) para um modelo com maior ênfase no controle dos resultados (modelo gerencial).

Essa reforma mostrou-se necessária para uma maior eficiência na administração pública. Kettl (2001) afirma que a burocracia tradicional do setor público passou a ser percebida pela sociedade como um modelo superado, cujo propósito não era percebido como o atendimento dos interesses da sociedade. Caiden (1991) enfatiza a necessidade de resposta às demandas da sociedade por parte do setor público, afirmando que o Governo, muito embora não possa atuar como uma empresa típica do setor privado, pode se tornar cada vez mais empresarial, ou seja, absorver as diversas vantagens administrativas apresentadas pelo setor privado.

Conforme apresenta Abrucio (1997), o modelo gerencial introduziu inovações na administração pública, tais como maior controle sobre o orçamento, preocupação com o desenvolvimento de modelos de avaliação de desempenho e orientação dos serviços públicos para a satisfação dos usuários, contrapondo-se ao modelo burocrático, o qual priorizava o controle dos procedimentos no setor público, tendo como finalidade a garantia de decisões racionais, impessoais e igualitárias por parte da administração pública.

Ferlie, Asburne e Fitzgerald (1999) afirmam que há certo consenso em relação à Nova Administração Pública ser vista como uma importante ruptura nos padrões da administração do setor público. Sob essa Nova Administração Pública, os serviços públicos são induzidos a perder sua forma burocrática, moldando-se pelas definições de competência mercantil.

Para o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) (1999), a mudança da gestão pública se iniciou por meio da alteração da estrutura burocrático-piramidal de administração, flexibilizando-se a gestão com diminuição dos níveis hierárquicos e maior autonomia por parte dos gerentes para a tomada de decisões. Segundo o CLAD (1999), a reforma gerencial apresenta aspectos positivos, à proporção que se estabelecem mecanismos que aumentam a eficácia, a eficiência e a efetividade da gestão pública. Assim, a reforma gerencial introduz a possibilidade do desenvolvimento de instrumentos para a consolidação da responsabilização e da transparência da administração pública.

No tocante à realidade brasileira, Bresser Pereira (1999) enfatiza a necessidade de mudanças na gestão pública, de modo que promova o aumento da eficiência no setor público pela racionalização dos processos, pelo incremento da produtividade e pelo progresso constante na implementação de padrões de qualidade na prestação dos serviços de utilidade pública.

Conforme apresenta Pereira (1999: 13-33), a administração do setor público brasileiro sofreu diversas modificações ao longo do tempo, evoluindo de um modelo em que o Estado tinha um papel estratégico na coordenação da economia, sendo o principal responsável pelo desenvolvimento socioeconômico, para um modelo em que há a redução da intervenção estatal na economia, cabendo ao Estado a função apenas de regulamentação.

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (2002: 1-5), a partir das crises fiscal e financeira do Estado da década de 1980, o modelo de desenvolvimento público apresenta exaustão, visto que significativas mudanças mostram-se necessárias e marcam o advento de profundas reformas estruturais no papel do Estado. Tal processo se inicia no final da década de 1980, porém, é a partir da década de 1990 que mudanças mais relevantes ocorrem com o programa de privatização.

O MPOG (1999: 5-6) afirma ainda que as novas formas de atuação do setor público passam a contemplar, assim, o reforço das funções regulatórias e de fiscalização, bem como a atração da iniciativa privada.

Assim, nesse contexto, cresce a importância do desenvolvimento e da implementação de modelos inovadores que atraiam o setor privado para a oferta de serviços de utilidade pública.

3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DA PPP

O conceito de PPP no Brasil corresponde a um tipo particular de parceria entre um agente privado e um agente estatal decorrente da decisão de terceirização da prestação de determinado serviço de utilidade pública. O presente trabalho visa discutir esse tipo particular de parceria.

A seguir analisar-se-á mais detalhadamente a PPP, como ela é compreendida nos outros países e as experiências internacionais bem-sucedidas de PPPs.

3.1 Experiências Internacionais

A PPP surgiu na Europa, mais precisamente no Reino Unido, como resultado de uma reforma na gestão pública da prestação dos serviços de utilidade pública. Tendo em vista os crescentes déficits públicos aliados à idéia de potencializar sinergias e economias com a utilização da expertise da iniciativa privada, verificou-se que a utilização desse tipo de parceria, em detrimento das formas tradicionais de contratação e prestação de serviços públicos, proporcionaria ganhos significativos para a sociedade em termos de qualidade dos serviços e eficiência dos recursos.

Essa reforma promovida pelo governo inglês se iniciou com um programa de incentivo ao investimento privado no setor público denominado PFI, entendido na época como uma alternativa à necessidade de investimentos, infra-estrutura e indisponibilidade de capital do Governo, tendo em vista que, naquele momento, a maioria das grandes companhias inglesas já havia sido privatizada durante as décadas de 1970 e 1980.

De acordo com o *HM Treasury* (2003), a PFI implantava um novo modelo para serem realizadas as compras do Governo, bem como criava incentivos de suplementação tarifária nos contratos de concessões de longo prazo, com a finalidade de atrair recursos financeiros privados para o fornecimento de serviços públicos, em um ambiente de séria restrição orçamentária, denominado *Public Sector Borrowing Restrictions* (PSBR). De acordo com Barbosa e Silveira (2005: 7-21), a

contratação tradicional inglesa estava reduzida em razão dos limites impostos pelo Tratado de Maastricht, o qual tinha por objetivo disciplinar a política fiscal dos países da Zona do Euro, impondo, entre outras medidas, um teto de 3% do Produto Interno Bruto ao déficit público.

O governo inglês manifestava insatisfação com o modo tradicional de se realizar compras governamentais, existindo a percepção de que a contabilidade pública não distinguia, de forma adequada, receitas e capital. Havia da mesma forma a certeza de que a contabilidade pública falhava em apontar as obrigações diferidas, tais como as previdenciárias ou as necessidades futuras de manutenção de instalações, prevalecendo assim a política de liberações de recursos para investimentos consoante a disponibilidade de caixa oriunda de receitas fiscais.

A partir de 1997, o programa inglês de parcerias foi aprofundado e renomeado de *Public-Private Partnerships* (PPP), cujo objetivo era alterar a forma de contratação de serviços de utilidade pública, introduzindo uma mentalidade de compra de serviços em vez de compra de obras. A experiência inglesa se aprofundou bastante nos últimos anos, de modo que houve uma redução considerável na percepção do risco envolvido, permitindo o desenvolvimento de um histórico de experiências útil para a implementação de PPPs em outros países.

Tendo em vista esse contexto, de acordo com a *European Commission* (2003: 6), o aumento significativo na utilização de PPPs nos Estados-Membros Europeus é resultado direto dos esforços para se aumentar a qualidade e eficiência dos serviços públicos, da insuficiência de recursos e das restrições de gastos do setor público e do desejo de acesso às eficiências do setor privado.

Pasin e Borges (2003: 175-178) fizeram um pequeno levantamento a respeito da experiência internacional com as PPPs e afirmam que nos países de herança anglo-saxônica, a PPP, como é compreendida no Brasil, foi percebida como um estágio intermediário entre a concessão de serviços públicos e a privatização.

Em Portugal, o programa de PPPs foi implementado a partir de 1997, sendo aplicado em uma série de setores como, por exemplo, os setores hospitalar e de transportes rodoviário e ferroviário.

O programa de PPPs em Portugal se iniciou a partir de uma decisão do Governo em promover uma alteração do papel do Estado na economia, considerando-se o elevado déficit público associado à necessidade de os esforços e recursos públicos se voltarem para outras prioridades.

A legislação portuguesa entende como parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por meio dos quais os parceiros privados se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade que objetive a satisfação de uma necessidade coletiva e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração serão, no todo ou em parte, do parceiro privado.

Um caso particular em Portugal alertou os demais países que buscam implementar seus programas de PPPs: as concessões rodoviárias do tipo SCUT (Sem Cobrança para o Usuário). De acordo com o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de Portugal (MOPTC), o modelo SCUT de PPP revelou-se injusto, pois algumas localidades atravessadas pelas rodovias SCUT apresentavam níveis de desenvolvimento elevado, enquanto outras localidades eram servidas por rodovias pedagiadas e ineficientes. Assim, o governo português concluiu que seria inviável manter um sistema estruturado como o tipo de SCUT que foi implantado, sendo as três principais razões apontadas pelo Governo para esse resultado: (i) lançamento de concessões SCUT em número excessivo em um curto espaço de tempo, de modo que as análises realizadas não foram precisas; (ii) alocação dos riscos de maneira ineficiente; e (iii) falta de preparação e quantificação da cobertura de riscos e ausência contratual da possibilidade de cobrança de pedágios.

Em relação às PPPs no Chile, o programa de PPP foi implementado a partir de 1993, quando o Ministério de Obras Públicas incentivou o setor privado a participar dos investimentos que o país necessitava, por meio do sistema de concessões.

Tendo em vista a necessidade de superar as deficiências em infra-estrutura do país, o programa chileno de PPP definiu três linhas de ação principais: infra-estrutura para integração social, infra-estrutura para a integração internacional e infra-estrutura para o desenvolvimento produtivo.

Os resultados positivos alcançados com os projetos de PPP fizeram com que o governo chileno incluísse complexos hospitalares e unidades prisionais ao programa de PPP.

De acordo com a *National Roads Authority* (NRA), órgão governamental do Reino Unido responsável pelo transporte rodoviário, um dos países que mais tem utilizado esse tipo de parceria é a Irlanda, em que o próprio governo irlandês, a partir de seu *National Development Plan* (NDP), identificou a PPP como um componente necessário para a realização dos investimentos prioritários.

Pasin e Borges (2003: 176) apresentam o aproveitamento da PPP na Irlanda, que se deu com ênfase no transporte rodoviário, setor que demonstrava uma clara necessidade de investimentos. Os autores citam também o caso da Polônia que, em 1994, anunciou um programa de construção e revitalização de rodovias por meio das PPPs. Houve uma revisão das leis para que fossem realizadas concessões de rodovias pedagiadas, resultando em propostas para a construção de diversos trechos da Rodovia A2 (com 364 km) e para manutenção de um tramo já existente da Rodovia A4 (Krakow-Katowice, com 65 km).

De acordo com Pasin e Borges (2003: 178), a PPP é uma proposta que possui variantes bastante distintas, de acordo com o país onde é aplicada, com a sua legislação e com a sua cultura.

3.2 Formas de Contratação e Prestação dos Serviços de Utilidade Pública

Durante muito tempo a percepção da sociedade em relação aos serviços de utilidade pública era de que sua provisão deveria ser necessariamente estatal. No Brasil, segundo Lamounier (1999: 331-337), essa percepção dos serviços de utilidade pública achava-se não apenas institucionalizada nas estruturas jurídica e econômica brasileiras, mas também na própria consciência social, uma vez que tais serviços eram entendidos em estreita relação com a idéia de cidadania.

Dessa forma, a percepção de que os serviços de utilidade pública são direitos essenciais do

cidadão fez com que a provisão destes fosse feita por muito tempo exclusivamente pelo Estado. A restrição orçamentária, a ineficiência da gestão estatal, os conflitos de interesse, entre outros motivos fizeram com que o Estado se voltasse para os agentes privados, a fim de firmar parcerias que proovessem serviços de utilidade pública com qualidade e baixos custos. De acordo com Pereira (1999: 5), a modificação do grau de intervenção do Estado é um fenômeno mundial que se evidencia em sua forma mais intensa com a transferência da titularidade de ativos públicos para agentes privados.

De acordo com a *European Commission* (2003: 15-16), a utilização crescente de parcerias, principalmente nas economias em transformação, se deve essencialmente a três fatores:

- Necessidade de elevados investimentos em infra-estrutura: o desenvolvimento socioeconômico de um país está altamente correlacionado a uma infra-estrutura eficiente, de modo que existe uma forte demanda nas economias em desenvolvimento por serviços de utilidade pública com qualidade e baixos custos;
- Maior eficiência na utilização dos recursos públicos: de acordo com a *European Commission* (2003: 15-16), a experiência das parcerias na Europa tem demonstrado que a prestação dos serviços de utilidade pública pode ser desempenhada de forma mais econômica com a aplicação das disciplinas e competências administrativas do setor privado. Além disso, há uma restrição orçamentária dos Governos que exige que os escassos recursos sejam aplicados da maneira mais eficiente possível; e
- Geração de valor comercial para os ativos do setor público: a participação do setor privado pode fazer com que os ativos sejam administrados de maneira mais criativa e eficiente que o setor público, podendo levar à realização de um valor incremental substancial para o setor público.

Além disso, existe a crescente conscientização de que a cooperação com o setor privado na prestação dos serviços de utilidade pública pode apresentar diferentes vantagens, como veremos posteriormente.

Há diferentes opções de se envolver um agente privado no financiamento, desenvolvimento físico e na operação de projetos de prestação de serviços de utilidade pública. A *European Commission* (2003: 16-31) apresenta quatro tipos gerais de parcerias entre um agente privado e um agente estatal para contratação de projetos pelo setor público: aquisição tradicional, *Build-Operate-Transfer* (Construir-Operar-Transferir ou BOT), *Design-Build-Finance-Operate* (Desenhar-Construir-Financiar-Operar ou DBFO) e *Build-Own-Operate* (Construir-Possuir-Operar ou BOO).

A aquisição tradicional pelo setor público refere-se ao modelo de contratação de projeto em que o Governo se utiliza dos serviços de um agente privado para o projeto e para a construção por contratos individuais. Entretanto, a participação do setor privado geralmente não vai além dessas duas funções. Essa contratação tradicional pode se dar de três maneiras distintas:

- Contratos de serviço: referem-se à contratação para a execução de tarefas específicas, muitas vezes contemplando a aquisição, operação e manutenção de um único ativo público. Os contratos de serviço geralmente são concedidos por meio de licitações e por períodos curtos, de alguns meses a até alguns anos. Eles permitem que o setor público se beneficie da especialização técnica do setor privado, gerencie questões de quadro funcional e concretize economias potenciais, porém as responsabilidades pela administração e pelos investimentos continuam com o setor público. Dessa forma, apesar de conseguir gerar alguns benefícios, os contratos de serviço não abordam questões subjacentes de custos ou gerenciamento que afetam as organizações mal administradas;
- Contratos de operação e administração: referem-se à contratação para a operação e administração de um conjunto de ativos públicos. Têm escopo mais amplo que os contratos de serviço, entretanto, a responsabilidade por planejamento, investimentos e outros planos continuam sob responsabilidade do setor público, de modo que, embora haja melhorias na qualidade do serviço, estas são limitadas dado o escopo da contratação; e
- Arrendamentos ou leasing: os arrendamentos propiciam uma maneira para que o agente privado adquira o fluxo de receitas gerado pelo ativo público em troca de um pagamento fixo de aluguel e a obrigação de operar e manter tal ativo. As transações de arrendamento diferem dos contratos de operação e administração por transferirem para o parceiro privado

o risco comercial, já que a capacidade do arrendatário para obter lucro está associada à sua capacidade de reduzir os custos operacionais e, ainda assim, atingir os níveis de serviço designados. Novamente, a responsabilidade por planejamento, investimentos financeiros globais e programas de expansão continua com o setor público.

As parcerias do tipo BOT são um pouco mais integradas, as quais envolvem a transferência das responsabilidades por projeto, construção e operação de uma única instalação ou de um grupo de ativos para o agente privado. Essa abordagem de entrega de projeto é também conhecida como fornecimento *turnkey*. De acordo com a *European Commission* (2003: 22-24), a vantagem da abordagem BOT é a combinação das responsabilidades por funções normalmente segregadas (projeto, construção e manutenção) em uma única entidade, permitindo o aproveitamento de diversas sinergias. Isso porque o desenho do projeto pode ser adaptado ao equipamento de construção e aos materiais que serão utilizados. Além disso, o conhecimento detalhado do empreiteiro sobre o desenho do projeto e os materiais utilizados lhe permite desenvolver um plano de manutenção ao longo da vida do projeto, que antecipa e aborda as necessidades conforme elas ocorrem, reduzindo, assim, o risco de que questões passem despercebidas e se deterioreem em problemas mais custosos.

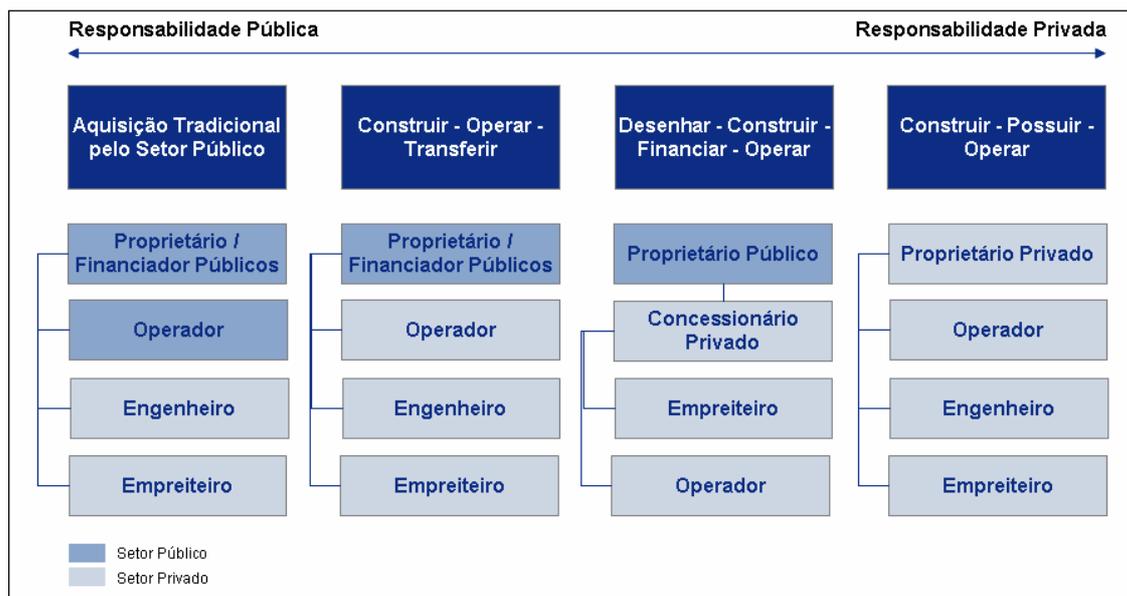
Embora haja potencial para a obtenção de benefícios significativos, a utilização da abordagem do tipo BOT deve ser feita considerando-se a necessidade de uma especificação clara e precisa dos padrões pelos quais se deseja que as instalações sejam projetadas, construídas e mantidas. Nesse tipo de parceria, o setor público abdica da maior parte do controle que geralmente possui em alternativas de projetos tradicionais, entretanto, o financiamento das melhorias de infra-estrutura relacionadas se mantém sob responsabilidade do Governo. Geralmente, os contratos do tipo BOT se estendem, do projeto até a operação, por períodos de 20 anos ou mais.

Uma outra forma de contratação se refere ao DBFO, cuja estrutura corresponde às concessões como são conhecidas no Brasil. Esses contratos permitem que o parceiro privado financie, construa e opere um ativo em troca do direito de auferir as receitas associadas a esse ativo durante um prazo estabelecido em contrato. Nessa abordagem, a propriedade de todos os ativos, novos ou já existentes, ainda continua com o setor público, no entanto, é de responsabilidade do

parceiro privado assegurar que os ativos sejam adequados e mantidos de forma apropriada durante o período da concessão e que sejam devolvidos em bom estado quando a concessão terminar. Frequentemente, as concessões se estendem por um período de 25 a 30 anos e são outorgadas por meio de licitações.

Por fim, a forma mais extrema de contratação seria o BOO, parceria também denominada de privatização, em que ocorreria de fato a venda, total ou parcial, para o setor privado de determinados ativos públicos. Nesse caso, haveria a transferência de propriedade para o setor privado, cabendo ao Estado uma função mais normativa e de regulação.

Figura 1: Diferentes tipos de contratação e prestação dos serviços de utilidade pública



Fonte: EUROPEAN COMMISSION. *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*. Reino Unido, 2003 – figura 1 adaptada.

Conforme indica a figura anterior, as opções de parcerias estão distribuídas ao longo de um espectro. De um lado, o setor público assume toda a responsabilidade pelo financiamento, pela construção, operação e manutenção dos ativos, com a responsabilidade de assumir os riscos envolvidos. No outro extremo, o setor privado assume essas responsabilidades. Dessa maneira, as três primeiras formas de contratação supracitadas representam diferentes alternativas de

parcerias, sendo a quarta opção a efetiva transferência de propriedade do agente estatal e conseqüente responsabilidade pela prestação dos serviços para o agente privado.

Dessa forma, uma PPP representa qualquer tipo de contratação e prestação de serviços de utilidade pública apresentada na figura anterior, muito embora no Brasil a PPP se refira a um tipo de parceria que está em algum ponto no meio desse espectro de parcerias.

A seguir, é detalhado o conceito de PPP, como ela é compreendida no Brasil e como é apresentada a metodologia utilizada nas experiências internacionais bem-sucedidas com as PPPs.

3.3 PPP e sua Metodologia de Aplicação

A crescente utilização desse tipo particular de parceria em detrimento de diversas outras formas de contratação e prestação de serviços de utilidade pública se justifica a partir dos benefícios gerados inerentes às suas peculiaridades.

De acordo com a *European Commission* (2003: 1-117), as PPPs podem gerar uma série de benefícios:

- Aceleração do fornecimento de infra-estrutura: as PPPs permitem que, em muitos casos, o setor público transforme um fluxo antecipado de investimentos em uma série de fluxos correntes de pagamentos por serviços. O desembolso pelo Governo só ocorre mediante a prestação do serviço pelo parceiro privado (e na qualidade desejada), permitindo que projetos sejam executados ou continuados mesmo na existência de restrições orçamentárias, viabilizando os tão necessários investimentos;
- Implementação rápida: a alocação da responsabilidade pelo desenho e pela construção do projeto para o setor privado, concomitantemente a mecanismos de pagamento eficientes (pagamentos atrelados à disponibilidade dos serviços, por exemplo), resultam em incentivos eficazes e importantes para que a provisão dos serviços pelo parceiro privado ocorra em cronogramas menores;

- Custos reduzidos durante toda a operação: tendo em vista que a remuneração do parceiro se dá de forma previsível (isto é, o parceiro privado é remunerado se, e somente se, a provisão de serviços se dá de acordo com as especificações preestabelecidas em contrato), ganhos extraordinários para o parceiro privado ocorrerão apenas se este conseguir reduzir seus custos ao mesmo tempo em que a prestação do serviço atende às especificações do Governo - já que assim sua remuneração se mantém. Dessa forma, há um forte incentivo durante todo o projeto para que o parceiro privado procure minimizar seus custos;
- Melhor alocação de riscos: um princípio básico na metodologia da PPP é a alocação eficiente dos riscos envolvidos no projeto, isto é, cada risco é alocado à parte mais capacitada a administrá-lo eficientemente. A idéia subjacente a esse princípio é a de que a maximização da transferência de risco para o setor privado nem sempre é a opção mais eficiente, uma vez que há riscos que o setor público consegue administrar a um custo menor do que o setor privado;
- Melhor incentivo para o desempenho: conforme mencionado, o mecanismo de pagamento por meio do qual o parceiro privado é remunerado constitui em um forte incentivo para que o parceiro privado entregue os serviços com a qualidade desejada pelo Governo;
- Melhor qualidade do serviço: de acordo com a *European Commission* (2003: 15), a experiência internacional indica que a qualidade dos serviços obtida nas PPPs é freqüentemente superior à obtida nas formas tradicionais de contratação e prestação de serviços públicos. Tal ganho de eficiência pode advir da melhor integração dos serviços com os ativos de suporte, de melhores economias de escala, da introdução de inovações na entrega do serviço ou de incentivos e penalidades por desempenho tipicamente incluídos em um contrato de PPP;
- Geração de receitas adicionais: o parceiro privado pode ser capaz de gerar receitas adicionais a partir de uma administração mais eficiente dos ativos concedidos (uso da capacidade ociosa ou alienação de ativos excedentes). Dessa forma, pode-se reduzir o custo de qualquer subvenção do setor público que se faça necessária; e
- Administração pública aprimorada: por fim, a transferência da responsabilidade pela prestação dos serviços de utilidade pública faz com que os esforços do Governo sejam direcionados para outras atividades como, por exemplo, o monitoramento do desempenho do parceiro privado. Além disso, a exposição dos serviços de utilidade pública à

concorrência permite que o custo desses serviços seja referenciado a padrões de mercado, assegurando a maximização da utilidade dos recursos.

Essas vantagens potenciais apresentadas pela metodologia das PPPs são criadas por intermédio de diversos mecanismos particulares que acabam por incentivar um comportamento do parceiro privado alinhado aos interesses do Governo, mitigando custos relacionados a comportamentos oportunistas, tanto por parte do parceiro privado como do parceiro público.

A seguir, verificar-se-á quatro características inerentes às PPPs, ou princípios das PPPs, em mais detalhes que constituem os fatores diferenciadores das PPPs e criadores de valor para as parcerias e, portanto, para a sociedade.

3.4 Alocação de Riscos Diferenciada

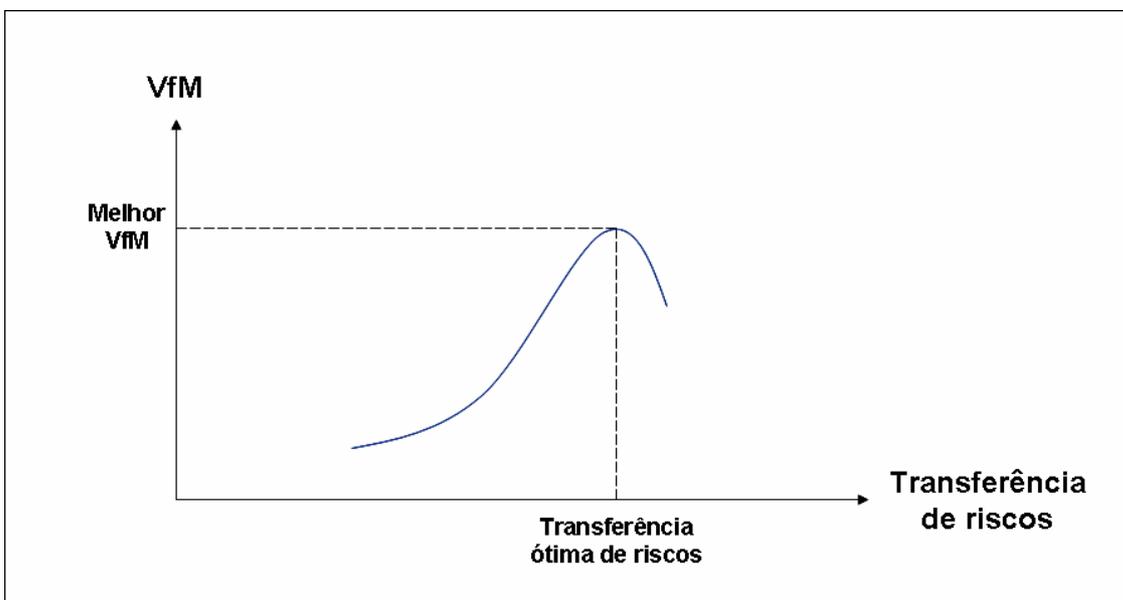
De acordo com a *European Commission* (2003: 87-88), um dos componentes principais de qualquer PPP bem-sucedida é a alocação eficiente dos riscos envolvidos no projeto. Todas as formas de contratação do setor público, envolvendo um agente privado, requerem uma discussão de quem assumirá os riscos na entrega de um serviço e na construção, operação e manutenção da infra-estrutura.

Essa alocação eficiente e racional dos riscos é um aprimoramento de uma característica do *Project Finance*, pois nesse tipo de financiamento monta-se uma estrutura e um arranjo contratual para transferir os riscos de maneira que se reduzam os custos de financiamento. Isso porque, diferentemente do Financiamento Corporativo, em que a maioria dos riscos é assumida pelo financiador, a estrutura de *Project Finance* promove uma alocação de riscos em que o resultado é o custo menor de financiamento. Em uma PPP, essa alocação é feita de maneira ainda mais detalhada e exaustiva.

Não existe uma fórmula que defina de maneira precisa e pontual quais tipos e volumes de riscos devem ser transferidos para o parceiro privado e quais devem permanecer com o setor público.

No entanto, discussões devem ser feitas para se tentar obter a alocação mais eficiente. À primeira vista, a transferência total dos riscos para o parceiro privado aparenta ser a opção mais econômica para o Governo, que não tem de arcar com nenhum risco, todavia, quanto mais riscos forem transferidos para o setor privado, maior será a remuneração financeira que este demandará, de modo que essa opção nem sempre é a melhor tanto para o Governo como para o parceiro privado.

Gráfico 1: Transferência ótima de riscos e Value for Money



Fonte: TREASURY TASKFORCE – PRIVATE FINANCE. *Technical Note no. 5: How to Construct a Public Sector Comparator*. HM Treasury, Reino Unido, 2001. – figura 3 adaptada.

Esse compartilhamento dos riscos se justifica visto que ambos os setores, privado e público, possuem características particulares, as quais capacitam cada uma das partes a administrar melhor determinados riscos em detrimento do outro. Dessa forma, a alocação de certo risco para determinado parceiro deve ser feita considerando-se a habilidade desse parceiro em administrar o risco em questão, a fim de gerar a parceria mais eficiente possível.

De acordo com o HM Treasury (2003: 31), essa abordagem da PPP à alocação dos riscos gera incentivos eficazes para que o parceiro privado apresente na prestação dos serviços o

desempenho almejado pelo setor público, além de garantir *Value for Money*¹ para este, uma vez que a relação direta entre riscos e impacto financeiro reside no fato de que o grau de transferência para o setor privado influenciará o custo global do projeto.

A *European Commission* (2003: 54) afirma que os objetivos da transferência de riscos incluem: (i) reduzir os custos do projeto no longo prazo, pela alocação de riscos à parte mais capacitada em administrá-los da forma mais econômica possível; (ii) fornecer incentivos ao contratado para a entrega pontual dos projetos, dentro dos padrões exigidos e do orçamento; (iii) melhorar a qualidade do serviço e aumentar as receitas por meio da operação mais eficiente; e (iv) oferecer um perfil de despesas mais consistente e previsível.

A *European Commission* (2003: 54-112) apresenta ainda uma abordagem para essa alocação de riscos, na qual se procura quantificar inclusive o impacto potencial de cada risco por meio da associação de probabilidades e valores para os riscos.

Dessa forma, a elaboração de uma Matriz de Riscos representa uma atividade fundamental para esclarecer os riscos relevantes atrelados ao projeto e, assim, permitir a realização adequada da alocação dos riscos. Os principais objetivos almejados no processo de construção de uma Matriz de Riscos são: identificação dos riscos envolvidos no projeto, avaliação do impacto e alocação e mitigação dos riscos identificados. Portanto, fica evidente a necessidade de uma equipe multidisciplinar para a construção desse instrumento, já que os riscos envolvidos no projeto são de diferentes naturezas.

Tabela 1: Matriz de riscos em uma PPP

Tipo de Risco	Descrição do Risco	Impacto			Probabilidade	Respostas Possíveis	Data-Alvo para Ação	Alocação	Ação
		Tempo	Custo	Qualidade					
		B	B	M	MB				
		A	M	M	M				
		A	B	MA	A				

MB: Muito Baixo; B: Baixo; M: Médio; A: Alto; MA: Muito Alto

¹ De acordo com a *European Commission* (2003: 54-68), uma das principais responsabilidades do setor público é garantir, no caso da aplicação das PPPs, que as parcerias estabelecidas garantam *Value for Money*. O termo *Value for Money* pode ser entendido como o uso eficiente do dinheiro, isto é, cria-se o maior valor possível com a aplicação de determinado montante de recursos.

Fonte: PPP UNIT. *Public Private Partnership Manual – National Treasury PPP Practice Notes Issued in Terms of the Public Finance Management Act*. National Treasury, África do Sul, 2004 – figura 6.5 adaptada.

Depois de identificar os riscos relevantes da Lista de Riscos, faz-se necessário verificar o impacto das conseqüências financeiras e estimar a probabilidade de ocorrência de cada risco. Sempre haverá riscos, cujos impactos não serão quantificáveis de maneira precisa, mesmo assim, estes não deverão ser ignorados, já que poderão ter um impacto relevante sobre o projeto e inviabilizá-lo, caso não sejam devidamente alocados ou mitigados. Alguns desses riscos, a princípio não quantificáveis, poderão ser melhor avaliados ao longo do processo, quando informações adicionais são conhecidas. Ignorar tais riscos poderá implicar a proposição de projetos com altos riscos para o agente privado, os quais poderão resultar em licitações vazias ou serviços excessivamente caros.

Para facilitar a quantificação de riscos, a *European Commission* (2003) e o *HM Treasury* (2003) sugerem a classificação destes em categorias, de acordo com o seu impacto material sobre o projeto. Por exemplo, pode-se classificar os impactos em alto, médio e baixo. Quanto à probabilidade de ocorrência dos riscos, idealmente deve-se recorrer a um banco de dados com registros de vários projetos semelhantes licitados anteriormente. Porém, na maioria dos casos, tais bancos de dados não estão disponíveis ou não são suficientemente precisos. Os riscos podem ser classificados em categorias de probabilidade de ocorrência: freqüente, provável, ocasional, remota ou improvável.

Além disso, os riscos podem ser classificados em três categorias principais, de acordo com a possibilidade de transferência:

- Transferível: riscos que devem ser transferidos do parceiro público para o parceiro privado, por este possuir maior capacidade de reduzir/controlar (exemplos: risco do projeto, risco de construção, risco operacional, etc.);
- Retido ou não transferível: riscos que somente o parceiro público pode controlar (risco de desapropriação, risco político, risco regulatório, etc.); e

- Compartilhado: riscos que melhor podem ser controlados pela atuação conjunta dos parceiros envolvidos. Nesse caso, deve-se definir claramente a fórmula ou o método de compartilhamento.

No processo de alocação de riscos, deve-se concentrar maiores esforços naqueles com o maior impacto e probabilidade de ocorrência. Transferência de riscos com baixo impacto e baixa probabilidade de ocorrência resultam em pequenos benefícios, os quais muitas vezes não compensam os custos envolvidos para administrá-los.

Depois de devidamente alocados, os riscos retidos pelo Governo devem ser administrados para serem mitigados. Alguns riscos retidos podem ser mitigados por seguros, eliminados por nova legislação, ou monitorados e reduzidos pela separação dos riscos nas diversas etapas do projeto (pré-licitação, licitação, construção, pré-operação e operação). Por exemplo, poder-se-ia limitar a assunção do risco somente a certa fase do projeto, em que este tenha maior impacto ou probabilidade (fase de construção, fase pré-operacional, etc.).

A mitigação consiste em um conjunto de ações para melhor controlar os riscos, a fim de diminuir o impacto sobre o projeto e/ou a probabilidade destes ocorrerem. Tal mitigação pode ser realizada mediante a obtenção de informações mais precisas (medição e monitoramento), melhoria na comunicação ou busca da especialização, diminuindo as incertezas.

Dessa maneira, nota-se que a Matriz de Riscos é um instrumento essencial para o estabelecimento de uma PPP eficiente, já que a redução do custo global do projeto faz com que haja o melhor aproveitamento dos recursos públicos e um menor comprometimento destes em um único projeto.

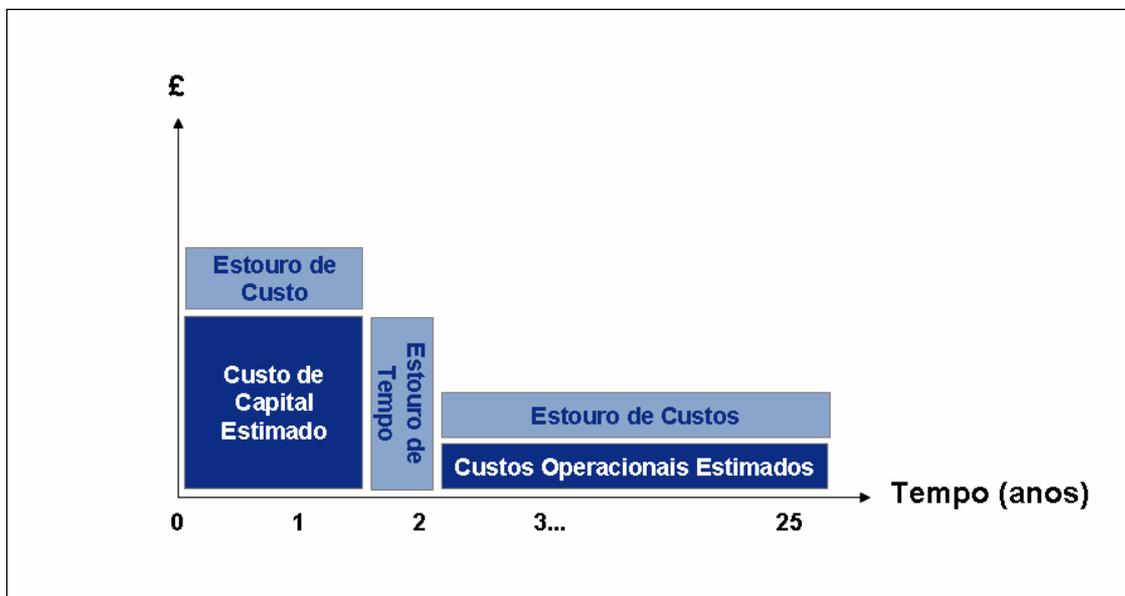
3.5 Mecanismos de Pagamento

De acordo com o *Department of Environment and Local Government (DELG)* (2000: 1-50), a utilização de mecanismos de pagamento constitui uma forma de garantir a repartição dos riscos, realizada anteriormente, e a qualidade do serviço prestado pelo parceiro privado. A *PPP Unit*

(2004: 72-78) afirma que um mecanismo de pagamento deve ser desenvolvido de modo que expresse deduções que reflitam desempenho inferior na prestação dos serviços.

Tradicionalmente em um novo projeto de infra-estrutura, o fluxo de gastos (investimentos, custos operacionais e despesas) é, de certa forma, previsível, à medida que se nota um padrão em que há um elevado investimento no início do projeto durante a fase de construção, seguido de um fluxo de gastos menores, porém estáveis, durante o restante do projeto.

Gráfico 2: Perfil de gastos em um projeto tradicional de infra-estrutura

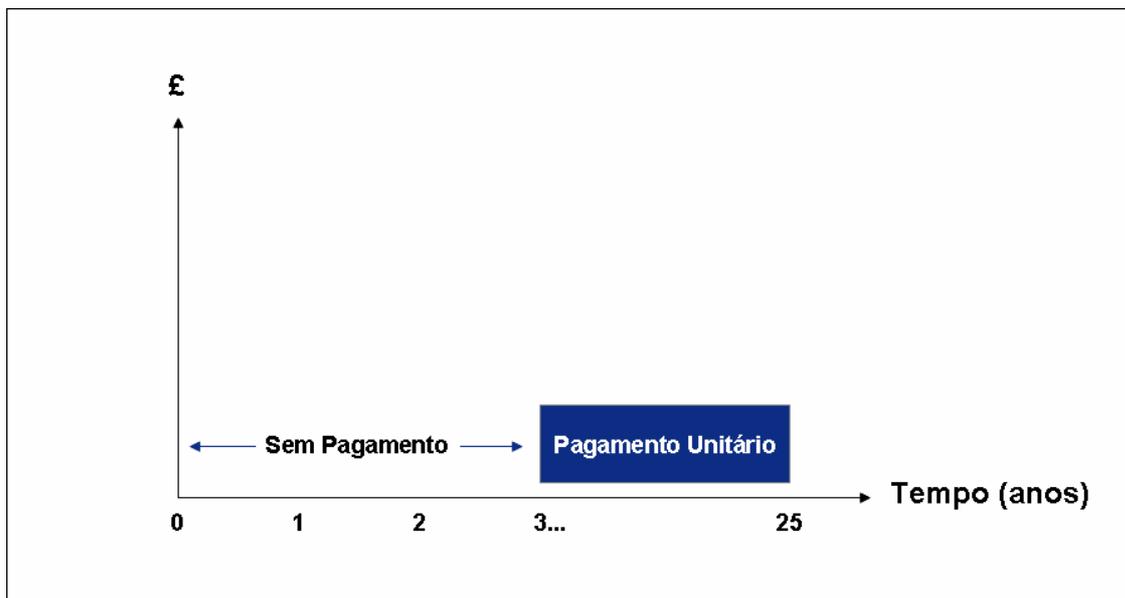


Fonte: DEPARTMENT OF ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT. *Introduction to Public Private Partnerships*. Irlanda, 2000 – figura 2 adaptada.

Percebe-se que em uma contratação tradicional, a ocorrência de custos e gastos de capital superiores ao orçamento não constitui um fato incomum. Ao contrário, nesse tipo de projeto, os incentivos não direcionam de forma efetiva o comportamento do construtor/operador alinhado aos interesses do Governo, gerando estouros de orçamento e prazos.

Por meio da transferência de uma série de riscos e responsabilidades, a efetivação do cumprimento dessa alocação por mecanismos de pagamento específicos faz com que tais estouros de orçamento e de prazos inexistam ou pelo menos sejam reduzidos substancialmente.

Gráfico 3: Perfil de gastos em um projeto de PPP



Fonte: DEPARTMENT OF ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT. *Introduction to Public Private Partnerships*. Irlanda, 2000 – figura 3 adaptada.

De acordo com o DELG (2000: 5), às PPPs que envolvem a provisão de serviços de infraestrutura, o pagamento unitário geralmente se inicia a partir do início do período operacional, quando os serviços passam a ser fornecidos em um padrão aceitável pelo Governo. Isso aumenta a quantidade de risco transferida para o setor privado e cria um mecanismo de incentivo importante, para que o construtor/operador termine a fase de investimento e inicie a provisão dos serviços na qualidade almejada pelo Governo o quanto antes.

O mecanismo de pagamento a ser utilizado deve ser estabelecido conforme as especificidades de cada PPP. A *European Comission* (2003: 102) afirma que os arranjos de pagamento devem ser assegurados e monitorados, incluindo as condições necessárias para o início do pagamento e a

base para a certificação contínua (frequência, base mensuração), as quais variam de projeto para projeto.

O DELG (2000: 6-7) afirma que os mecanismos de pagamento geralmente incluem um ou mais dos seguintes elementos, dependendo das peculiaridades do projeto em questão:

- Cobrança dos usuários: pagamentos recebidos pelo parceiro privado diretamente dos usuários da infra-estrutura ou do serviço (por exemplo pedágios);
- Pagamentos baseados no uso: pagamentos efetuados pelo Governo ao parceiro privado, conforme a utilização da infra-estrutura ou do serviço;
- Pagamentos baseados na disponibilidade: pagamentos efetuados pelo Governo ao parceiro privado, conforme a disponibilidade da infra-estrutura ou do serviço a uma qualidade preestabelecida em contrato; e
- Pagamentos baseados em desempenho: pagamentos efetuados pelo Governo ao parceiro privado, conforme a qualidade do serviço prestado.

A *PPP Unit* (2004: 79) recomenda que o mecanismo de pagamento a ser desenvolvido e aplicado em determinado projeto de PPP atenda de forma adequada a alguns questionamentos relacionados a:

- **Transparência:** o mecanismo de pagamento é suficientemente transparente de modo que seja compreendido e aceito por todos os agentes envolvidos na PPP, incluindo as diversas esferas do Governo, financiadores, usuários, parceiros público e privado?
- **Complexidade/Simplicidade:** o mecanismo de pagamento é tão complexo que as áreas-chave de desempenho não estão nitidamente segregadas das áreas menos importantes do serviço?
- **Relevância:** o mecanismo é relevante para o mercado e está alinhado com as práticas correntes de mercado?
- **Administração:** é baseado em critérios objetivos e facilmente compreendido pelos agentes envolvidos? Requer esforços administrativos desproporcionais?
- **Originalidade:** existem experiências anteriores de aplicação de mecanismos similares?

- Incentivo a comportamentos: influencia o comportamento do parceiro privado?
- Manipulação: pode ser manipulado para atingir determinado resultado?

De maneira semelhante, o DELG (2000: 7-8) afirma que um mecanismo de pagamento eficiente deve seguir, sempre quando possível, os seguintes princípios:

- Os serviços a serem entregues devem ser mensuráveis, tanto em termos de quantidade como de qualidade. Além disso, tais serviços devem ser definidos em termos de especificações de resultado;
- Os pagamentos não devem ocorrer até que o serviço esteja disponível na qualidade desejada;
- O mecanismo de pagamento deve ser baseado em medidas como utilização, disponibilidade e desempenho e não em requisitos necessários para entregar o serviço;
- Pagamentos baseados na utilização do serviço devem aplicar medidas que possam ser previstas como, por exemplo, a demanda de tráfego em uma rodovia ou então a vazão de uma estação de tratamento de água;
- Pagamentos baseados na disponibilidade do serviço devem estar embasados no alcance de padrões de qualidade passíveis de ser medidos ao longo de todo o período de concessão;
- O mecanismo de pagamento deve prever deduções por desempenho deficiente;
- O mecanismo de pagamento não deve, a princípio, conter nenhum elemento fixo, visto que a intenção é o pagamento por resultados;
- O parceiro privado deve ser capaz de administrar os riscos a ele transferidos;
- O mecanismo de pagamento deve ser aceito por todos os agentes envolvidos, de modo que os proponentes privados sejam capazes de efetuar suas modelagens econômico-financeiras com razoável certeza e o setor público possa prever os custos associados a tal mecanismo; e
- O mecanismo de pagamento deve ser de simples compreensão e a recomendação é a utilização de sistemas já existentes ou então a evolução deste (exceto no caso de projetos-piloto em que a recomendação é a utilização de mecanismos de pagamento consagrados em outras experiências bem-sucedidas), gerando menos incertezas aos potenciais investidores.

Conforme afirma a SPIE (2002: 10), ressalta-se o fato de que um contrato de PPP sempre se fundamenta na compra de um serviço e não na aquisição pura e simples de um ativo fixo ou de uma obra, ou seja, o parceiro privado não atua apenas como um executor de obras, mas sim como um provedor de serviços.

Dessa forma, um mecanismo de pagamento bem desenvolvido é essencial para que a PPP funcione adequadamente, garantindo que os serviços sejam prestados na qualidade desejada pelo Governo e pelos usuários e que os recursos sejam empregados da maneira mais eficiente possível.

3.6 Arcabouço Legal

Para permitir que as características da PPP apresentadas se concretizem e a parceria se efetive, devem-se prover os elementos jurídicos necessários. A SPIE (2002: 10-13) afirma que o elemento-chave para o estabelecimento das parcerias é o contrato e sua estrutura de gestão. Isso porque é no contrato que está explicitado o serviço a ser prestado, suas características, os incentivos ao desempenho e as penalidades pela oferta deste de forma inadequada. Além disso, outra função do contrato é vincular os pagamentos realizados pelo setor público à prestação do serviço pelo parceiro privado, ou seja, sem o serviço disponibilizado nos padrões acordados, não há pagamento.

A *European Commission* (2003: 41-52) afirma que a PPP envolve diversas partes e, portanto, um número correspondente de instrumentos contratuais, sendo os principais:

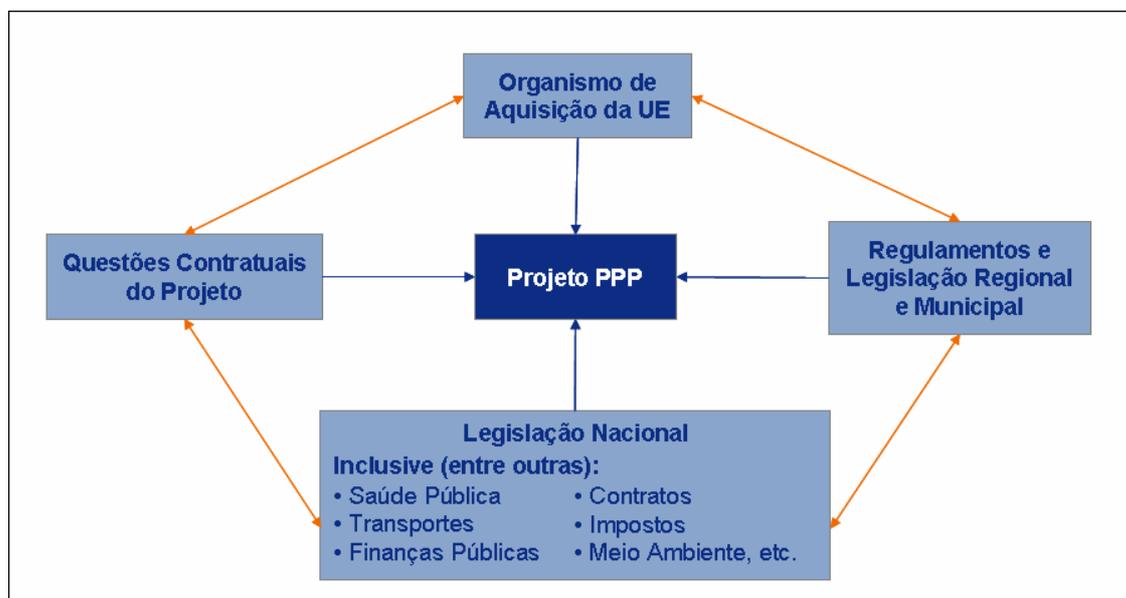
- Contrato do Projeto: este é o principal documento jurídico, definindo os direitos e as responsabilidades do Contratado e da Autoridade Contratante.
- Especificações de desempenho: inclui todos os requisitos técnicos, financeiros e de serviço da Autoridade Contratante e deve ser especificamente mencionado no Contrato do Projeto como constituindo parte integral deste e definindo as obrigações das partes em relação a ele.

- Garantias colaterais: prevêm ligação direta entre a Autoridade Contratante e os subcontratados individuais indicados pelo Contratado. Seu principal propósito é fornecer à Autoridade Contratante o benefício de uma obrigação independente em relação ao trabalho executado por subcontratados.
- Contratos Diretos: regulam o relacionamento entre a Autoridade Contratante e os financiadores externos.

Outros documentos contratuais importantes incluem os contratos de construção e operação, de garantias financeiras e fianças. A *European Commission* (2003: 42) afirma que é essencial que tais documentos sejam preparados de forma transparente e que todas as cláusulas sejam perfeitamente entendidas pelas partes relacionadas.

A *European Commission* (2003: 37-52) ressalta que a viabilidade de uma PPP exige ainda a integração de uma complexa hierarquia jurídica, não apenas para garantir o acesso aos fundos, mas também para assegurar a legalidade e viabilidade do projeto no longo prazo.

Figura 2: Relações jurídicas em um projeto de PPP na União Européia



Fonte: EUROPEAN COMMISSION. *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*. 2003. – p.39 figura adaptada.

O diagrama anterior demonstra que uma PPP bem-sucedida não depende apenas das questões contratuais do projeto, mas também da efetividade das estruturas legislativas e normativas, sejam nacionais, estaduais ou municipais. Dessa forma, a eficiência e o impacto de uma PPP dependem dos mecanismos normativos utilizados para influenciar e orientar as partes, principalmente o setor privado no processo de tomada de decisões.

De acordo com o *European Commission* (2003: 40-41), muito embora nem sempre as estruturas legislativas nacionais favoreçam os arranjos de PPP, alguns métodos podem ser adotados para facilitar sua introdução, tais como:

- Utilizar um arranjo de parceria que reduza os riscos associados à deficiência da estrutura legislativa como, por exemplo, a utilização de mecanismos de pagamento diferenciados e criativos;
- Selecionar o parceiro privado mais capacitado a gerenciar o risco legal ou normativo;
- Incorporar salvaguardas explícitas aos contratos; e
- Encorajar o desenvolvimento de mecanismos de regulamentação e fiscalização eficientes.

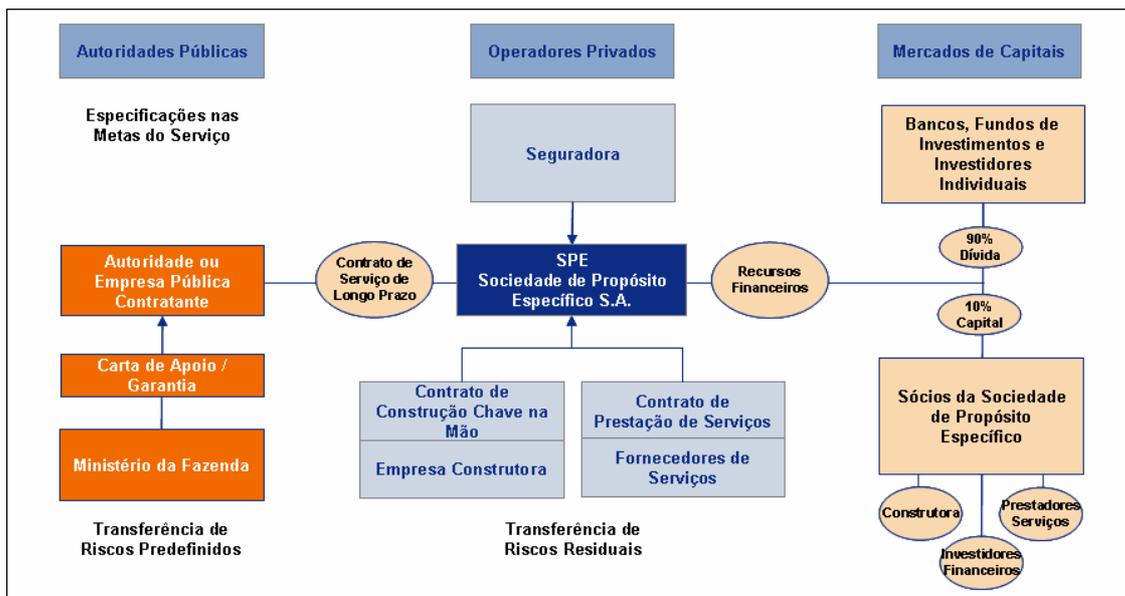
A *European Commission* (2003: 41) afirma que a experiência europeia demonstra que o desenvolvimento antecipado de estruturas legislativas e regulamentares nacionais facilitadoras e consistentes auxilia bastante a identificação, o desenvolvimento e a implementação de PPPs. Um requisito importante, segundo a *European Commission* (2003: 41), é o estabelecimento das funções e responsabilidades de todas as partes e a garantia de que estejam em vigor sistemas eficientes para regulamentar e monitorar as PPPs, de modo que as vantagens socioeconômicas desejadas sejam obtidas e se estabeleça a transparência necessária.

De acordo com Pasin e Borges (2003: 185-195) um modo de se viabilizar a PPP é por intermédio da utilização de Sociedades de Propósito Específico (SPE), de condomínio ou de consórcio como instrumento jurídico. A estrutura das PPPs se assemelha a estruturas de projetos a serem financiados na modalidade *Project Finance*, apresentando algumas das características do *Project Finance*, conforme apresentam Borges e Faria (2002: 247-248):

- Existência como um investimento econômico separado, preferencialmente segregado em uma SPE;
- Porte elevado de investimento, exigindo um elevado grau de alavancagem financeira por parte dos acionistas, caso fosse financiado pelo financiamento corporativo;
- Bom nível de previsibilidade sobre o fluxo de caixa e a taxa de retorno, reduzindo assim o risco mercadológico do serviço ou produto ofertado;
- Segregação e alocação de riscos entre necessariamente múltiplos participantes, com a redução de solidariedade dos sócios;
- Possibilidade de os credores/interessados tomarem medidas efetivas para trazerem a si a execução ou operação do projeto em caso de necessidade.

A diferença fundamental entre um típico projeto financiado na modalidade *Project Finance* e uma PPP está na viabilidade econômico-financeira do projeto, já que uma PPP não é auto-sustentável, isto é, não gera recursos suficientes para atrair investidores privados com o caixa gerado pela própria operação, sendo necessária uma complementação do parceiro público.

Figura 3: Estrutura típica de um contrato de PPP



Fonte: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Modelos Alternativos de Financiamento com Ênfase na Infra-*

Estrutura – Parcerias Público-Privadas (PPP): Uma Abordagem Metodológica. Brasília, Novembro de 2002 – p.10, figura adaptada.

Percebe-se pela figura anterior que a estrutura de um contrato de PPP envolve diversos agentes, cada qual com suas funções e seus interesses particulares no processo. Borges e Neves (2005: 81-112) afirmam que, assim como funciona um projeto na modalidade de *Project Finance*, a PPP interessa a uma gama de agentes entre os quais se destacam as empreiteiras, consultorias, seguradoras, os advogados e bancos.

Borges e Faria (2002: 250-251) ressaltam que, nesse tipo de estrutura, as relações contratuais entre as partes envolvidas são o cerne da modalidade de financiamento envolvida, uma vez que é por meio dos contratos que os riscos alocados substituem, dessa forma, as garantias usuais (carta de fiança, hipoteca, aval, carta de crédito) pelas garantias de construção, de desempenho e assemelhadas, mais adaptadas a esse tipo de engenharia financeira. No entanto, essa técnica requer um arranjo contratual complexo (pela quantidade de agentes envolvidos) e oneroso (pelos estudos e pareceres exigidos pelas partes), além de longos prazos para a sua elaboração. Tais arranjos necessitam, portanto, de um ambiente em que os contratos sejam instrumentos confiáveis e respeitados, pois neles se baseiam as responsabilidades, garantias e a divisão de riscos.

A *European Commission* (2003: 51-52) afirma que é necessário um arcabouço institucional para permitir ao setor público passar da posição de prestador direto de serviços para a de regulador, administrador, monitorador e promotor do projeto. Desse modo, é essencial que o marco regulatório existente para as PPPs seja confiável e permita que todas as vantagens potenciais desse tipo de parceria sejam obtidas.

3.7 Análise *Value for Money* e *Public Sector Comparator*

Outro aspecto bastante importante da PPP, que pode trazer benefícios significativos para a parceria, é a existência da análise *Value for Money* (VfM), cujo objetivo é verificar se os recursos aplicados em uma PPP realmente criam valor maior do que as demais formas de contratação e

parcerias existentes. Borges e Neves (2005: 78) apresentam o VfM como sendo a mensuração da diferença apurada entre o que seria fazer a mesma obra por intermédio do Estado ou de um particular contratado para assumir seus riscos e custos.

Por outro lado, o *HM Treasury* (2004: 3) define o VfM como sendo a combinação ótima entre custo do projeto ao longo da concessão e qualidade do serviço prestado, sempre visando atender às necessidades dos usuários, de modo que o VfM não representa sempre menor custo. A *European Commission* (2003: 59-68) define o VfM como as vantagens socioeconômicas que justificam a aplicação de PPPs em detrimento de outras formas de contratação tradicional.

Muito embora haja diversas definições para o VfM, nota-se que, de maneira geral, representa-se o valor adicional criado pelo recurso empregado em uma PPP em detrimento de uma outra forma de contratação e prestação de serviços.

De acordo com a *European Commission* (2003: 60), pode-se realizar essa análise VfM por duas maneiras:

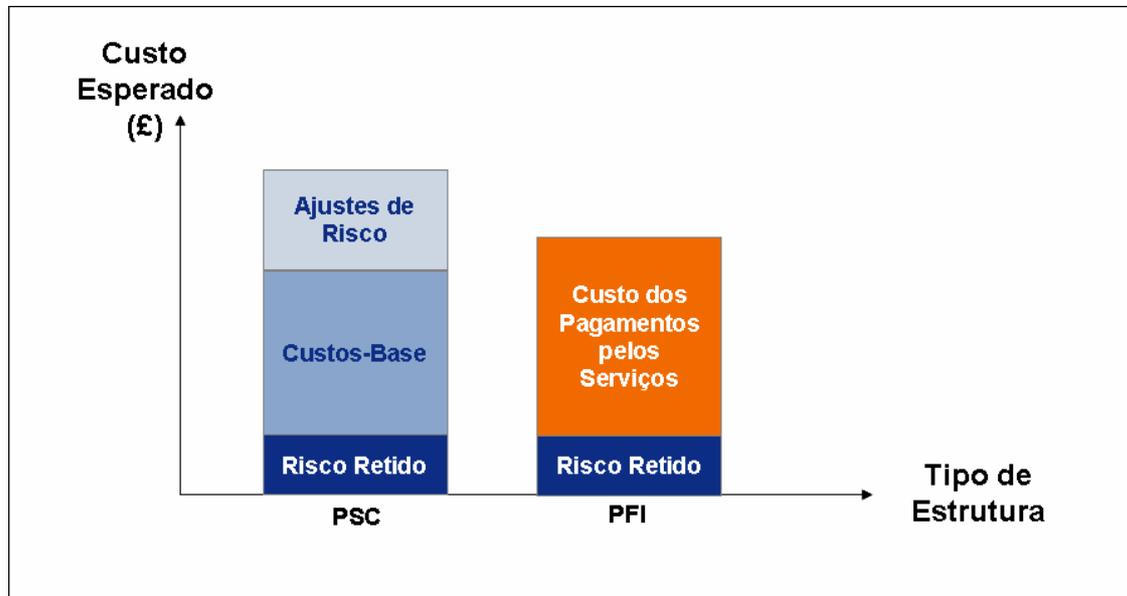
1. Estimando a economia de custos requerida: isso envolve acrescentar os custos adicionais de uma abordagem de PPP (inclusive o custo de financiamento privado, margens de lucro, custos da licitação e custo da regulamentação pelo setor público) a um comparador financeiro (definido como a comparação do custo da proposta de PPP preferida com o custo de fornecer o projeto por meio dos métodos tradicionais do setor público) e tomar então uma decisão abalizada sobre o potencial do setor privado para eliminar esses custos adicionais; e
2. Proposta real: envolve o desenvolvimento de uma proposta efetiva para o projeto de PPP e compará-la com o custo estimado da licitação tradicional do setor público.

Observa-se que os procedimentos mencionados se relacionam à avaliação do potencial de uma PPP para gerar as vantagens socioeconômicas ou VfM.

Destarte, a decisão de se utilizar uma PPP, em vez de outras formas de contratação tradicional, deve ser analisada sob o ponto de vista estratégico das vantagens socioeconômicas, isto é, considerando o Governo como uma empresa que visa a maximização da riqueza de seus acionistas (sociedade) - suas decisões serão aquelas que aumentem a eficiência do uso dos recursos públicos. Conforme apresentado, realizar uma PPP se assemelha a uma decisão de *make-or-buy*, ou seja, uma decisão de fazer determinada atividade por conta própria ou contratar uma empresa privada para tal. Dessa forma, a decisão de se utilizar uma PPP para determinado projeto depende das vantagens proporcionadas por tal decisão, vantagens estas verificadas pela análise VfM.

A aplicação de uma das metodologias apontadas pela *European Commission* (2003: 60) é a comparação dos custos associados à opção de PPP com os custos associados à opção de contratação tradicional. Esse *benchmark*, no qual o projeto é realizado inteiramente pelo Governo, denomina-se *Public Sector Comparator* (PSC). Desse modo, de acordo com o *Treasury Taskforce* (2001: 5-6), o PSC pode ser definido como um custeio hipotético ajustado ao risco, custeio esse envolvido no fornecimento de determinado serviço, tendo como fornecedor o setor público.

O *Treasury Taskforce* (2001: 5) recomenda ainda que o PSC: (i) seja expresso em termos de valor presente líquido; (ii) seja baseado na metodologia de fornecimento do serviço em questão pelo setor público; e (iii) leve em consideração todos os riscos envolvidos nesse método de contratação e prestação de serviço. Assim, para que o PSC seja um *benchmark* contra o qual as propostas privadas possam ser comparadas de maneira justa, o PSC deve refletir não apenas os custos de contratação e prestação de serviços diretos e facilmente identificáveis, mas também os riscos e respectivos custos que podem surgir sob a gestão do setor público e que inexistem (ou pelo menos são mais bem administrados) sob a gestão do setor privado.

Gráfico 4: Composição de um PSC

Fonte: TREASURY TASKFORCE – PRIVATE FINANCE. *Technical Note no.5: How to Construct a Public Sector Comparator*. HM Treasury, Reino Unido, 2001. – p.6, figura 1 adaptada.

O gráfico anterior ilustra uma forma de comparação VfM entre as propostas PSC e privada, apresentando os ajustes de riscos para que se determine os custos totais associados com cada proposta.

De acordo com a *European Commission* (2003: 64), preferencialmente o PSC deve se basear nos mesmos serviços e níveis de serviço que a opção de PPP. Entretanto, nos projetos nos quais não existe um registro histórico de investimento direto pelo setor público, o custo para que este forneça os níveis de serviço definidos nas especificações de produto pode ser de difícil determinação e sujeito a um nível elevado de incerteza.

Tabela 2: Estrutura de um PSC

Partes	Breve Descrição	Pontos Importantes
1. Visão Geral do Projeto	- Descrição da autorização, do contexto, dos objetivos e do escopo do projeto, incluindo as especificações de qualidade do serviço envolvido;	- Propósito do projeto; - Escopo do projeto; - Parâmetros de qualidade

	<ul style="list-style-type: none"> - Detalhamento do programa de trabalho, com a descrição das responsabilidades e as atribuições técnicas das pessoas envolvidas; - Detalhamento dos ativos e das operações envolvidos, dos ajustes que deverão ser feitos a estes e do cronograma de trabalho proposto para o projeto; - Detalhamento de quaisquer restrições ou gargalos; e - Identificação e explicação de toda e qualquer variação em relação às propostas do setor privado. 	<p>do serviço;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cronograma de execução das atividades; - Descrição da equipe de profissionais envolvida, bem como suas respectivas responsabilidades e atribuições; e - Descrição das etapas de execução das atividades do projeto.
2. Estimativa dos Custos Básicos	<ul style="list-style-type: none"> - Sumário das estimativas de todos os custos básicos envolvidos no projeto: investimentos, custos operacionais e outras despesas operacionais; - Tais estimativas dos custos devem refletir ainda o custo de oportunidade oriundo de qualquer ativo que já é de propriedade do Estado e que será utilizado no projeto. Se o ativo pode ser vendido ou utilizado para um outro propósito (que não o do projeto), então a utilização desse ativo no projeto tem um custo de oportunidade; e - Tais projeções devem ainda refletir possíveis melhorias, decorrentes de avanços técnicos e efeitos de “aprendizagem”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lista dos investimentos necessários (incluindo custo de oportunidade dos ativos que já são de propriedade do Estado) e respectivos ajustes aos riscos; e - Lista dos custos operacionais envolvidos e respectivos ajustes aos riscos.
3. Relatório sobre Receitas	<ul style="list-style-type: none"> - Relatório de receitas, se houver a cobrança dos usuários pelos serviços utilizados; e - Relatório de receitas acessórias do projeto, se houver (no entanto, os recursos gastos com as projeções dessas receitas devem refletir a materialidade dos montantes envolvidos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Detalhamento do mecanismo de pagamento; e - Lista e quantificação de possíveis receitas alternativas e respectivos ajustes aos riscos.
4. Relatório sobre o Tratamento Dispensado aos Ativos Envolvidos no Projeto	<ul style="list-style-type: none"> - Detalhamento do tratamento dado ao valor residual dos ativos envolvidos ao final do projeto; e - Valor residual: quando se comparam os gastos relacionados à PPP e ao PSC, o VPL deve contemplar o valor residual dos ativos utilizados no projeto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Detalhamento do tratamento dado ao valor residual dos ativos do projeto.
5. Análise dos Riscos - Matriz de Riscos	<ul style="list-style-type: none"> - Identificação dos riscos envolvidos no projeto; - Avaliação do impacto desses riscos (quantificação dos riscos); - Avaliação da probabilidade de ocorrência desses riscos; e - Cálculo do impacto econômico-financeiro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lista dos riscos identificados; e - Quantificação do impacto econômico-financeiro dos riscos e a probabilidade associada a tais riscos.
6. Projeções dos Fluxos de Caixa e Cálculo do Respeitivo VPL	<ul style="list-style-type: none"> - Detalhamento dos fluxos de caixa e respectivos ajustes aos riscos; e - A questão do risco pode estar presente nos fluxos 	<ul style="list-style-type: none"> - Lista das premissas utilizadas nas projeções e a factibilidade destas; e

	de caixa ou na taxa de desconto; o <i>HM Treasury Taskforce</i> recomenda o ajuste nos fluxos e a manutenção de uma taxa de desconto equivalente ao custo médio ponderado de capital.	- Taxa de desconto utilizada.
--	---	-------------------------------

Fonte: TREASURY TASKFORCE – PRIVATE FINANCE. *Technical Note no.5: How to Construct a Public Sector Comparator*. *HM Treasury*, Reino Unido, 2001 – pp.13-44, tabela adaptada.

Assim, segundo a *European Commission* (2003: 64), os resultados da avaliação das vantagens socioeconômicas ou VfM que for efetuada ao final do processo de aquisição determinarão se o estabelecimento de uma PPP com o operador privado analisado oferecerá melhor VfM em comparação com o processo tradicional ou, com efeito, com outros licitantes. Dessa forma, a avaliação VfM é uma ferramenta fundamental para a decisão de prosseguir ou não com um contrato de PPP.

3.8 Críticas às PPPs

A PPP é um instrumento que traz inovações em relação às formas tradicionais de contratação e prestação de serviços públicos e, portanto, diversas críticas surgem no tocante a essa nova opção.

Uma das críticas feitas às PPPs é que elas se referem a uma alternativa à privatização dos serviços públicos, dando às empresas privadas oportunidades de auferir lucros enormes com grande margem de segurança oferecida pelo Estado por um longo período de tempo. Pode-se dizer que as PPPs realmente são uma opção à privatização dos serviços públicos, assim como as concessões tradicionais. No entanto, a crítica de que a PPP é uma oportunidade de as empresas privadas auferirem lucros extraordinários não possui fundamento, pois a PPP é apenas um instrumento de estruturação de projetos e a legislação a respeito desse tema não fornece garantias de lucros extraordinários - e com baixo risco envolvido - para os projetos. O que pode ocorrer em um primeiro momento, dada atualidade do tema e a desconfiança do investidor privado quanto a esse tipo de estruturação, é a necessidade de um prêmio adicional de risco percebido pelo setor privado, mas, mesmo assim, tal prêmio só será definido quando da licitação dos projetos, pois um

dos critérios que será utilizado na licitação desses projetos de PPP é o valor da contraprestação proposto pelo licitante.

Outra crítica referente às PPPs está relacionada à questão de que as PPPs representam uma forma de burlar a Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída para auxiliar no controle dos gastos públicos. Isso porque os gastos do Governo com as contraprestações serão contabilizados como gastos correntes e não como dívida do setor público. De fato esse risco existe, porém, conforme dito anteriormente, a PPP é um instrumento a serviço da sociedade e dos governos e o seu uso adequado dependerá de uma análise criteriosa por parte do poder público. A previsão das leis federal e estaduais, de que antes da realização da licitação de determinado projeto sob a forma de PPP deve-se realizar um estudo comprovando a PPP como a melhor opção para o projeto, mitiga o risco de uso indiscriminado desse instrumento.

Uma terceira crítica diz respeito à proteção dos funcionários públicos envolvidos no projeto. De acordo com o *HM Treasury* (2003: 6), em projetos de PPP em andamento, isto é, a estrutura de funcionários já existe, há o risco de obtenção de *Value for Money* em razão da demissão de funcionários ou do corte nos gastos com pessoal. Nesse caso, a recomendação do *HM Treasury* (2003: 6) é de que as vantagens econômicas demonstradas pela PPP (em detrimento de outras formas de contratação e prestação de serviços) não sejam oriundas de demissões de pessoal e corte nos gastos com pessoal, ainda que geralmente as estruturas do funcionalismo público sejam ineficientes. Essa questão com o funcionalismo público transferido para o projeto deve ser analisada de forma detalhada quando da previsão em determinado projeto no País.

Uma outra crítica feita às PPPs é o custo elevado associado à estruturação desse tipo de projeto. De fato, a estruturação de uma PPP envolve custos mais elevados do que em uma concessão tradicional uma vez que há, por exemplo, uma análise muito mais detalhada dos riscos envolvidos e uma análise acerca da transferência ótima de tais riscos; há ainda a definição da modelagem institucional mais adequada para permitir a alocação eficiente dos riscos e o adequado funcionamento do mecanismo de pagamento predefinido; e, por último, deve-se obrigatoriamente realizar um estudo justificando a PPP como a melhor opção de contratação antes da licitação do projeto sob essa forma.

A seguir, verificar-se-á como se deu a estruturação de dois projetos em estágio avançado de implantação no Brasil *vis-à-vis* à metodologia internacional de implantação da PPP analisada anteriormente.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

De acordo com Mattar (1997: 75-95), as pesquisas podem ser classificadas pelos mais diferentes critérios, como, por exemplo, a natureza das variáveis estudadas, o relacionamento entre elas, a consolidação do problema analisado, entre outros. Dessa forma, uma pesquisa pode ser classificada, de um modo geral, em:

- Qualitativa ou quantitativa: busca-se a identificação da presença ou ausência de algo ou a medição do grau em que algo está presente;
- Descritiva ou causal: busca-se a exposição do fenômeno em estudo ou a verificação das relações entre as variáveis que explicam tal fenômeno; e
- Exploratória ou conclusiva: o principal propósito pode ser o maior conhecimento sobre o tema estudado e o desenvolvimento de hipóteses a serem testadas ou a obtenção de respostas às hipóteses formuladas.

Severino (1980: 119-120) afirma que o trabalho de dissertação de mestrado possui um caráter demonstrativo, ou seja, deve demonstrar uma proposição e a partir daí efetuar uma argumentação ou um raciocínio com base nessa observação ou experimentação. Desse modo, a condução dos trabalhos se dará por meio de uma pesquisa exploratória, qualitativa e descritiva que, por sua vez, se realizará por um estudo de casos, visando a verificação da presença dos princípios gerais e criadores de valor das PPPs nas primeiras experiências desse tipo de parceria no Brasil. Atualmente, há três projetos em estágio avançado no Brasil e o objetivo é efetuar uma análise de dois destes.

De acordo com Yin (1994: 4-9), a escolha da metodologia mais apropriada depende de três condições principais: (i) o tipo de pergunta-problema estudada; (ii) a necessidade de controle do pesquisador sobre eventos comportamentais envolvidos; e (iii) o grau do enfoque em eventos contemporâneos em detrimento de eventos históricos. A tabela a seguir apresenta essas três condições e como elas estão relacionadas com as cinco principais metodologias de pesquisa.

Tabela 3: Situações relevantes para diferentes tipos de metodologias

Metodologia	Tipo de pergunta-problema	Requer controle sobre eventos comportamentais?	Foco sobre eventos contemporâneos?
Experimento	Como, por quê?	Sim	Sim
Levantamento	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim
Análise de arquivo	Quem, o que, onde, quantos, quanto?	Não	Sim/Não
História	Como, por quê?	Não	Não
Estudo de caso	Como, por quê?	Não	Sim

Fonte: YIN, R.K. *Case Study Research: Design and Methods*. 1ª Edição: Sage Publications Inc., Londres, 1994 – figura 1.1 adaptada.

Dessa forma, percebe-se que o estudo de caso é uma metodologia particularmente útil nesse contexto, uma vez que a pergunta-problema envolve uma análise explanatória centrada em um evento contemporâneo, sobre o qual o pesquisador não possui controle.

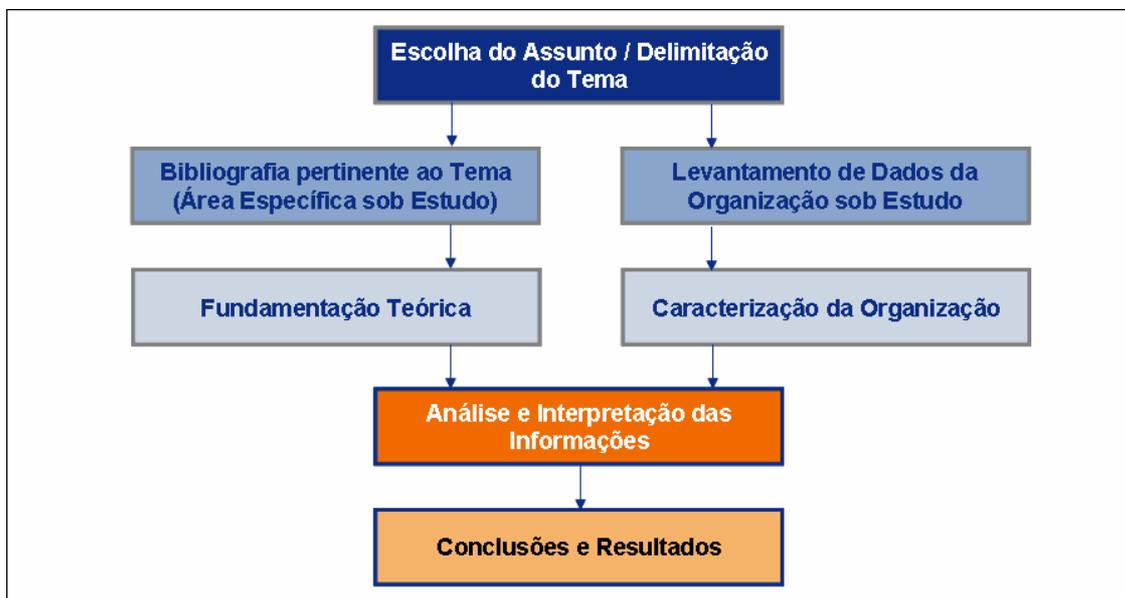
Yin (1994: 20-27) afirma que o uso do estudo de caso demanda um planejamento, o qual inclui cinco componentes importantes:

1. Pergunta-problema: geralmente o tipo de pergunta-problema envolvido em um estudo de caso é do tipo “Como” e “Por que”;
2. Proposições do estudo: a partir da formulação da pergunta-problema, é necessário estabelecer as proposições do estudo por meio do estabelecimento dos aspectos que serão analisados;
3. Unidade de análise: a escolha da metodologia do estudo de caso envolve necessariamente a definição clara da unidade que estará submetida ao estudo, se um caso isolado ou um grupo;
4. Relação lógica entre as informações e as proposições: a partir da coleta dos dados, deve-se estabelecer a análise destas com as proposições estabelecidas anteriormente;
5. Critérios para interpretação das descobertas: para que o componente anterior seja satisfeito, devem-se definir os critérios da análise dos dados.

Stake (1994: 245) afirma que o estudo de caso é uma parte do método científico e sua contribuição reside no refino da teoria e na verificação e sugestão de complexidades para futuras pesquisas. Tachizawa (2001: 55-89), por sua vez, afirma que o estudo de caso sugere uma análise específica da relação entre um caso real e hipóteses, modelos ou teorias, sendo caracterizado por alguns aspectos, tais como: (i) o trabalho é focalizado em ambientes definidos por um ou poucos casos; (ii) permite o estudo de fenômenos em profundidade dentro de seu contexto; e (iii) é apropriado ao estudo de fenômenos contemporâneos.

Eisenhardt (1989) aponta que uma vantagem significativa do estudo de caso é que, apesar de se basear em literatura anterior e em observação empírica, não se limita a elas, podendo valer-se também de *insights* do pesquisador, o que é uma característica especialmente útil quando trata-se de um tema ou fenômeno novo.

Figura 4: Modelo metodológico



Fonte: TACHIZAWA, T. *Metodologia da Pesquisa Aplicada à Administração*. 1ª Edição: Ed. Pontal, Rio de Janeiro, 2002. – p.55, figura 6 adaptada.

Yin (1994: 78-100) apresenta seis fontes principais de evidências para a coleta de dados, conforme tabela a seguir:

Tabela 4: Seis fontes principais de informações: vantagens e desvantagens

Fonte de Informações	Vantagens da fonte	Desvantagens da fonte
Documentação	<ul style="list-style-type: none"> - Estável: pode ser revista repetidamente; - Desobstruída; - Exata: contém nomes exatos, referências e detalhes de um evento; e - Larga cobertura: de tempo, de casos e outros critérios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acesso pode ser bloqueado; - Seletividade enviesada, se coleção for incompleta; e - Viés de relatório: pode refletir o viés do autor.
Arquivos históricos	<ul style="list-style-type: none"> - Mesmas vantagens que as da documentação; e - Precisa e quantitativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mesmas desvantagens que as da documentação; e - Acesso devido a razões privadas.
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> - Foco direto no tópico do estudo de caso; e - Criteriosa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Viés em razão de questões mal elaboradas; - Viés nas respostas; - Imprecisão em razão de fracas respostas; e - Reflexiva: o entrevistado responde o que o entrevistador quer ouvir.
Observações diretas	<ul style="list-style-type: none"> - Realidade: cobre eventos em tempo real; e - Contextual: cobre o contexto do evento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Requer tempo; - Seletividade (a não ser que a cobertura seja ampla); - Reflexiva: evento pode proceder diferentemente se estiver sendo observado; e - Custo elevado.
Observações	<ul style="list-style-type: none"> - Mesmas vantagens que as 	<ul style="list-style-type: none"> - Mesmas desvantagens que

participativas	das observações diretas; e - Provê conclusões em nível de comportamento interpessoal e motivos.	as das observações diretas; e - Viés pelo fato da manipulação dos eventos pelo investigador.
Artefatos físicos	- Provê conclusões em níveis cultural e operacional.	- Seletividade; e - Disponibilidade.

Fonte: YIN, R.K. *Case Study Research: Design and Methods*. 1ª Edição: Sage Publications Inc., Londres, 1994 – figura 4.1 adaptada.

Dessa forma, em relação ao presente trabalho, as seguintes atividades foram desenvolvidas:

1. Estudo exploratório: levantamento da bibliografia internacional, abordando e selecionando os princípios adjacentes à estrutura de PPPs nos países que possuem experiências bem-sucedidas nesse tipo de parceria. Fez-se ainda a coleta dos dados relacionados aos casos estudados.
2. Pesquisa de caráter qualitativo: desenvolvimento de uma análise sobre a aplicação, nas futuras PPPs brasileiras, dos conceitos e princípios das PPPs verificadas em outros países, concluindo-se sobre o potencial das PPPs no contexto brasileiro.

Tabela 5: Resumo da abordagem do trabalho

Pergunta-problema	Objetivos do Trabalho	Metodologia
Tendo em vista a existência de uma metodologia internacional bem-sucedida já estabelecida, como os primeiros projetos de PPP no Brasil estão sendo implementados? Tais	1- Avaliar os princípios adjacentes às estruturas típicas de PPPs bem-sucedidas em outros países.	a) Realização de levantamento bibliográfico a respeito da metodologia utilizada para a implantação de PPPs em diversos países.
	2- Analisar o caso do Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050.	b) Estudo de caso do desenvolvimento da estrutura de PPP vislumbrada para o Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050.

projetos estão de acordo com essa metodologia internacional?	3- Analisar o caso do Projeto-Piloto de PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe.	c) Estudo de caso do desenvolvimento da estrutura de PPP vislumbrada para o Projeto-Piloto de PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe.
	4- Análise dos resultados dos estudos de casos.	d) Análise das semelhanças e diferenças entre o modelo brasileiro a ser adotado e o internacional. e) Verificação dos potenciais obstáculos e catalisadores para a implantação das PPPs no Brasil a partir dos estudos de casos.

Fonte: Elaboração própria.

4.1 Casos Analisados

A amostra da análise será composta por dois casos de PPPs que estão em fase avançada de licitação: o Projeto-Piloto da Rodovia MG-050, em Minas Gerais, e o Projeto-Piloto do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, na Bahia. Atualmente, não há no Brasil PPPs em operação em razão da atualidade do tema no País. Observa-se, no entanto, uma vontade política significativa do atual Governo, tanto nas esferas federal como estadual e municipal, para a utilização das PPPs como uma forma de suprimir as deficiências nos serviços de utilidade pública. Dessa forma, pode-se identificar hoje três casos que serão as primeiras PPPs a serem implantadas no Brasil.

A escolha desses dois casos se deu em função da disponibilidade de informações e pelo fato de o terceiro caso, o Projeto-Piloto de PPP da Linha 4 do Metrô de São Paulo, estar em fase de análise pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no momento de elaboração desta dissertação.

5 A PPP NO BRASIL

No Brasil, a idéia de implementação das parcerias público-privadas foi percebida como uma ferramenta imprescindível para alavancar o crescimento e o desenvolvimento do País, dada a escassez de recursos para capitalizar novos investimentos, especialmente em áreas bastante carentes atualmente, como as de infra-estrutura. A possibilidade de transferir essa responsabilidade para a iniciativa privada é o que faz das PPPs uma possível solução para a falta de verbas para investimentos públicos, bem como fonte de geração de novos empregos.

Ademais, questões como aproveitamento de sinergias e maximização da utilidade dos recursos envolvidos contribuem para a utilização das PPPs como instrumento de viabilização de tais investimentos.

Pode-se dizer que o início das PPPs no Brasil foi ao dia 19 de agosto de 2001, quando técnicos do Ministério do Planejamento reuniram-se para discutir o assunto que, até aquela data, era formalmente desconhecido pelo Governo brasileiro. Em 11 de novembro de 2003, foi elaborado o Projeto de Lei Federal de Parceria Público-Privada, entregue pelo Ministro do Planejamento da época (Guido Mantega) ao então Presidente da Câmara dos Deputados (João Paulo Cunha), depois de ter passado por consulta pública e ter recebido diversas contribuições de entidades da sociedade civil, do Conselho de Desenvolvimento Social e de Organizações Não Governamentais.

O mencionado Projeto de Lei, relatado na Câmara dos Deputados pelo Deputado Paulo Bernardo (PT-PR), foi aprovado em Plenário em 17 de março de 2004 e encaminhado ao Senado. Após intenso debate, foi aprovado na Comissão de Infra-Estrutura (CI)² em 5 de maio de 2004, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)³ no dia 18 de novembro e na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)⁴ em 9 de dezembro.

² Parecer nº 1.964/2004.

³ Parecer nº 1.965/2004.

⁴ Parecer nº 1.966/2004.

No dia 22 de dezembro de 2004, o Plenário do Senado Federal aprovou, em sessão extraordinária, o substitutivo do relator da CCJ, Rodolpho Tourinho. No mesmo dia, em processo simbólico de votação, a Câmara dos Deputados aprovou, sem alterações, o substitutivo do Senado ao Projeto de Lei de Parceria Público-Privada. Feito isso, o Projeto seguiu para a sanção presidencial, o que ocorreu em 30 de dezembro, fazendo surgir a Lei Federal nº 11.079/2004, publicada no Diário Oficial da União em 31 de dezembro do mesmo ano.

5.1 Legislação Federal

5.1.1 Conceito

A Lei Federal define parcerias público-privadas como “[...] o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa [...]” (Art. 2º da Lei Federal nº 11.079), instituindo, assim, duas espécies de contratos de PPP:

- Concessão patrocinada: o § 1º, do art. 2º, da Lei Federal define esse tipo de concessão, a qual consiste em um contrato de concessão que prevê um patrocínio, pela Administração Pública, de parte do serviço público ou da obra pública e o usuário paga o restante do custo do serviço mediante tarifa.
- Concessão administrativa: o § 2º, do art. 2º, da Lei Federal define esse tipo de concessão, a qual consiste em um contrato de concessão em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta do serviço público concedido, ainda que o contrato envolva a execução de obra ou o fornecimento e a instalação de bens.

Ressalta-se que a Lei Federal foi expressa ao determinar que a concessão regida pela Lei nº 8.987/95 (Lei das Concessões), denominada por aquela lei como “concessão comum”, não se enquadra na modalidade das parcerias público-privadas, permanecendo disciplinada por sua lei própria, bem como pelas leis que lhe são correlatas.

A Lei Federal define ainda os princípios que deverão reger a relação entre os parceiros privado e público. Trata-se de diretrizes gerais que deverão nortear a elaboração dos respectivos contratos, as quais deverão ser utilizadas na interpretação de suas cláusulas:

- Eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade. A primeira diretriz trata de duas eficiências: eficiência no cumprimento das missões do Estado e eficiência no emprego dos recursos da sociedade;
- Respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos de sua execução: Esta diretriz determina o respeito e a obediência aos direitos e interesses, tanto dos usuários dos serviços públicos como dos entes privados prestadores desses serviços;
- Não-delegação das funções de regulação, jurisdicional, do exercício de poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado: Esta terceira diretriz é, na verdade, uma vedação expressa ao Estado de delegar algumas de suas próprias funções ao parceiro privado, sob pena de usurpação de sua competência exclusiva;
- Responsabilidade fiscal na celebração e na execução das parcerias: Esta diretriz determina que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/2000) deverá ser observada na celebração das parcerias como também, e principalmente, durante toda a execução do contrato de parceria público-privada celebrado;
- Transparência dos procedimentos e das decisões: Esta diretriz demonstra a preocupação quanto à obediência ao Princípio da Publicidade dos atos administrativos que vierem a ser expedidos pela Administração Pública;
- A repartição objetiva dos riscos entre as partes: Esta diretriz consiste em uma inovação trazida pela nova modalidade de contratação da Administração Pública, uma vez que ao parceiro privado será destinada, de acordo com sua capacidade de gestão, a maioria dos riscos que eventualmente surgirem quando da execução do contrato de parceria público-privada. Nos contratos administrativos atuais não há esse compartilhamento, sendo os riscos suportados pelo agente privado e mitigado apenas pelo restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Salienta-se que os riscos a serem suportados tanto pela Administração Pública quanto pelo parceiro privado devem estar devidamente previstos e explicitados no contrato de parceria público-privada, para que não haja alegação

de desconhecimento por parte dos contratantes. Para exemplificar, podem ser citados os riscos de receita, de construção, cambiais, normativos/contratuais, políticos, ambientais, entre outros; e

- Sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria: Esta última diretriz reforça a idéia de que, para um projeto de parceria público-privada ser passível de interesse e realização, é preciso demonstrar a sua viabilidade, com a comprovação dos recursos necessários à concretização do projeto e das vantagens socioeconômicas por ele trazidas. A viabilidade será demonstrada por meio de estudos apresentados quando do procedimento licitatório para a contratação da parceria. As vantagens socioeconômicas são os benefícios diretos e indiretos que o projeto poderá trazer à sociedade, os quais também serão determinados nesses estudos.

A Lei Federal trata ainda dos requisitos necessários à abertura de processo para a licitação de parceria público-privada, esclarecendo que é indispensável a esse ato a comprovação pela Administração Pública, por meio dos estudos técnicos necessários, da real necessidade de realização da licitação, ou seja, a demonstração do interesse público tutelado, mediante exposição da conveniência e oportunidade do projeto. Além disso, a contratação de PPP deve se dar em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual.

5.1.2 Características do Contrato

Além disso, a Lei Federal lista as cláusulas obrigatórias de um contrato de parceria público-privada, além das cláusulas obrigatórias já previstas na Lei de Concessões e Permissões. Algumas dessas cláusulas obrigatórias são:

- Prazo de vigência compatível com a amortização dos investimentos realizados, limitado a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;
- Repartição dos riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

- Critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;
- Compartilhamento com a administração pública dos ganhos econômicos decorrentes da redução dos riscos de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado; e
- É prevista a possibilidade de as entidades financiadoras receberem as contraprestações da Administração Pública de forma direta, isto é, sem intermédio do parceiro privado, ou seja, as entidades financiadoras têm a vantagem de não depender do parceiro privado para ter efetivado o retorno do capital que haviam disponibilizado para perfazerem o cumprimento do objeto do contrato de parceria público-privada.

5.1.3 Objeto do Contrato

No tocante aos objetos do contrato de parceria público-privada, a Lei Federal não prevê os objetos permitidos em um contrato de parceria público-privada, diferentemente das demais leis estaduais existentes de parceria público-privada, mas apenas faz menção à vedação da celebração do contrato cujo valor seja inferior a 20 milhões de reais, cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos ou cujo objeto único seja o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

O objetivo dessa restrição foi assegurar que os contratos de parceria público-privada sejam utilizados de acordo com as características a eles inerentes, não justificando a sua utilização para mera realização de obras ou de prestação de serviço que, em muitas situações, já estão terceirizados.

Ademais, a inclusão de caracterização do que não pode ser vislumbrado como uma parceria público-privada evita o uso da parceria para qualquer modalidade de contratação de obra ou serviço, bem como enseja evitar que o administrador, por decorrência, a use como forma de burlar as demais leis federais existentes, em especial a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93).

Ressalta-se que uma das justificativas para se proibir a mera realização de obra pública como objeto do contrato de parceria público-privada é o fato de que esta seja contabilizada como dívida pública, consoante disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.1.4 Remuneração

O contrato, como já mencionado, poderá prever que a remuneração do parceiro privado contratado seja vinculada ao seu desempenho. Dessa forma, aos parceiros privados há a incumbência de prestar o serviço objeto do contrato de parceria da melhor forma possível, tendo em vista a vinculação existente entre sua remuneração e o desempenho. A remuneração aumentará ou diminuirá conforme o desempenho do parceiro privado. Esse desempenho será mensurado tomando como base padrões e metas de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. A única crítica que pode ser feita à Lei Federal consiste no fato de ela não obrigar a sua aplicação nos contratos, mas apenas facultar a sua previsão.

Outra regra específica das parcerias público-privadas é de que a Administração Pública só efetuará a remuneração do parceiro privado a partir do momento em que este disponibilizar ou entregar o serviço objeto do contrato de parceria público-privada. Destarte, sendo a remuneração assim condicionada, incentiva-se a rapidez no cumprimento das obrigações contratuais. Entretanto, a Lei abre a possibilidade para que a entrega ou a disponibilidade do objeto do contrato seja realizada de forma parcial, com a ressalva de que tal parcela possa ser usufruída pelo usuário do serviço ou pela Administração Pública contratante. Assim, evita-se que projetos constituídos por mais de uma fase só obtenham a devida contraprestação com o seu término (parágrafo único do art. 7º da Lei Federal).

5.1.5 Garantias

Em relação às garantias, a Lei Federal, no intuito de tornar os contratos de parceria público-privada atrativos para os investidores, destinou um capítulo próprio sobre garantias (Capítulo III -

art. 8º). Nos contratos de parceria público-privada, as garantias têm como função principal assegurar os parceiros privados, e os possíveis financiadores do projeto, em face dos riscos políticos de se contratar, especialmente por um longo período, com a Administração Pública.

Para que o parceiro privado envolvido em um contrato de parceria público-privada sinta-se seguro, a Lei Federal introduziu mecanismos de proteção ao seu crédito, garantindo o retorno do investimento aplicado. Essas garantias podem ser entendidas como instrumentos próprios ou vinculados a terceiros, cuja finalidade é assegurar a obrigação/intenção assumida pelos contratantes em caso de inadimplemento contratual.

Essa medida facilita a obtenção de financiamento pelo parceiro privado, uma vez que a taxa de juros cobrada por uma entidade financiadora está diretamente relacionada com os riscos do projeto. Todo financiador analisa e pondera quais são os pontos críticos de cada operação, para então direcionar as condições do financiamento. É certo que, comparados os dois projetos, um deles com garantias de crédito e outro que não as detém, o primeiro terá uma taxa de juros menor.

As garantias previstas na Lei Federal podem ser resumidas em: vinculação de receitas; instituição ou utilização de fundos especiais; contratação de seguro-garantia; garantia prestada por organismos internacionais; e, também, garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada com essa finalidade. Essas garantias estão demonstradas a seguir.

5.1.6 Sociedade de Propósito Específico

A Lei Federal prevê no art. 9º que deverá obrigatoriamente ser constituída uma SPE antes da celebração do contrato. Essa sociedade terá como finalidade social a implantação e gestão do projeto objeto da parceria. A SPE será constituída pelo Consórcio vencedor da licitação ou pelo licitante individual vencedor. A SPE poderá ser uma companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação no mercado.

A SPE deverá atender aos padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas. Essas obrigações serão detalhadas em regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.

Relativamente à transferência de controle da SPE, a lei prevê a necessidade de autorização expressa da Administração Pública, de acordo com o que dispuser o edital e o contrato. Além disso, o adquirente do controle deverá comprovar que atende às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidades jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço e comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor. Caso a transferência seja efetuada sem a anuência da Administração Pública ocorrerá a caducidade da concessão.

A Lei proíbe que a Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios seja titular da maioria do capital votante. Entretanto, a Lei faz uma ressalva para a hipótese de inadimplemento de contrato de financiamento firmado com instituição financeira controlada pelo Poder Público. Nesse caso, a instituição estaria autorizada a adquirir a maioria do capital votante da SPE.

Para regulamentar a transferência de controle da SPE aos financiadores, públicos ou privados, a Lei permite que os contratos contenham previsão específica sobre os requisitos e as condições para que a Administração Pública autorize essa transferência, tendo por objetivo a promoção da reestruturação financeira da SPE e a continuidade da prestação dos serviços. Nessa hipótese, a lei dispensa que os financiadores atendam às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidades jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço. Os financiadores deverão apenas se obrigar a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

5.1.7 Órgão Gestor

O Órgão Gestor de parcerias público-privadas federais será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (incumbido de coordenar as respectivas atividades e se

pronunciará prévia e fundamentadamente sobre o mérito do projeto); Ministério da Fazenda (incumbido de se pronunciar prévia e fundamentadamente sobre a viabilidade da concessão da garantia e sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de 1% de que trata o art. 22 da Lei nº 11.079/04, a qual dispõe que a União somente poderá contratar uma PPP se a soma dos pagamentos feitos pelo setor público para os parceiros privados dessas PPPs não exceder a 1% da receita corrente líquida do exercício); e Casa Civil da Presidência da República.

Participará das reuniões do Órgão Gestor, com a finalidade de examinar os projetos de parceria, um representante do órgão da Administração Pública direta, cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise, o que se justifica tendo em vista ser imprescindível o conhecimento desses representantes nos projetos que envolverão suas respectivas áreas de atuação.

A Lei Federal é expressa ao disciplinar sobre as atribuições do Órgão Gestor das Parcerias Público-Privadas, quais sejam:

- Definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;
- Disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;
- Autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital; e
- Apreciar os relatórios de execução dos contratos.

Assim, tem-se que o Órgão Gestor consiste em um instrumento necessário para viabilização, implantação e consolidação dos projetos de parceria.

Como procedimento de fiscalização dos contratos de parceria, o Órgão Gestor deverá remeter ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatórios anuais que demonstrem o desempenho dos contratos.

Por sua vez, os Ministérios e as Agências Reguladoras, nas suas áreas de competência, encaminharão ao Órgão Gestor o edital de licitação para análise deste e procederão à licitação, acompanhando e fiscalizando os contratos de parceria.

O Órgão Gestor também analisará os relatórios circunstanciados, remetidos semestralmente pelos Ministérios e pelas Agências Reguladoras, que tratam da execução dos contratos de parceria, na forma definida em regulamento.

5.2 Diferenças Entre uma Concessão Tradicional e uma PPP

Analisando-se as experiências internacionais com PPPs, percebe-se que o termo “parceria público-privada” se aplica a uma série de parcerias que variam dentro de um espectro de transferências de responsabilidades e propriedade dos ativos envolvidos. Analisando-se o termo no contexto brasileiro, nota-se que este se refere a um tipo particular de parceria que, à primeira vista, assemelha-se a uma concessão tradicional.

Rocha e Horta (2005: 32-51) afirmam que tanto o contrato de PPP como um contrato de concessão tradicional têm como objeto a delegação da prestação de um serviço público para um parceiro privado. No entanto, no caso de concessão, a remuneração do particular consiste nas receitas advindas da utilização do serviço por seus usuários, enquanto no caso de uma PPP, a remuneração do parceiro privado advém da receita obtida com a exploração do serviço mais uma receita advinda do Estado (modalidade denominada de concessão patrocinada) ou apenas de pagamentos advindos do Estado (modalidade denominada de concessão administrativa). Outra diferença importante apontada por Rocha e Horta (2005: 33) refere-se ao compartilhamento, entre os parceiros público e privado, de riscos e também dos ganhos obtidos com a redução do risco de crédito dos financiamentos do parceiro privado.

Tabela 6: Diferenças entre um contrato de PPP e um contrato de concessão comum

	Contrato de PPP (Lei n° 11.079/04)	Contrato de Concessões (Lei n° 8.987/95)
Prazo	Superior a cinco e inferior ou igual a 35 anos.	Lei é omissa.
Riscos	Repartição de riscos extraordinários e operacionais.	Repartição apenas de riscos extraordinários.
Ganhos Econômicos	Devem ser repartidos quando decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.	Lei é omissa.
Inadimplência do Parceiro Público	Definição dos fatos que geram a inadimplência do Parceiro Público, o prazo de regularização e as condições de execução de garantia.	Lei é omissa.
Desempenho	Parâmetros objetivos de desempenho e qualidade.	Lei é omissa.
Remuneração do Parceiro Privado	Pelo parceiro público e pelos usuários do serviço, ou apenas pelo parceiro público.	Somente pelos usuários do serviço.
Garantias	Tanto o parceiro privado quanto o público oferecem garantias.	Apenas o parceiro privado oferece garantias.
Penalidades	Aplicação de penalidades proporcionais às faltas dos parceiros privado e público.	Apenas em desfavor do parceiro privado.
Solução de Controvérsias	Previsão expressa da possibilidade de uso do mecanismo de arbitragem, desde que seja realizada no Brasil e em língua portuguesa.	Previsão expressa apenas de uso do aparato judicial do Estado, cujo foro será sempre o da sede da entidade estatal contratante.
Bens Reversíveis	Parceiro público deverá realizar vistorias e poderá reter os pagamentos ao parceiro	Contrato tem de dispor sobre bens reversíveis, mas não há a

	privado, no valor necessário para reparar irregularidades detectadas.	previsão de retenção de pagamentos.
Garantias ao Financiador	Possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto/legitimidade para receberem indenizações por extinção antecipada do contrato.	Lei é omissa.
Reajuste	Atualização automática dos índices, quando houver, sem necessidade de homologação do parceiro público.	Depende da homologação do Poder Concedente.
SPE (Sociedade de Propósito Específico)	Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.	Lei não prevê a necessidade de constituição de SPE.

Fonte: ROCHA, G.E.M. e HORTA, J.C.M. *PPP - Parcerias Público-Privadas - Guia Legal para Empresários, Executivos e Agentes de Governo*. 1ª Edição: Editora Prax, Belo Horizonte, 2005 – p. 34, tabela adaptada.

Analisando a tabela anterior, verifica-se a existência de uma série de diferenças importantes entre um contrato de concessão tradicional e um contrato de PPP no âmbito brasileiro e, a partir daí, percebe-se que o contrato de PPP traz consigo alguns benefícios decorrentes de uma evolução, isto é, em razão da experiência internacional e da própria experiência brasileira com concessões e parcerias de outras naturezas. A lei de PPP no Brasil foi concebida com características peculiares que representam avanços significativos em se tratando da forma de parceria que melhor reflete o interesse da sociedade e o melhor uso dos recursos públicos.

De acordo com a Unidade de PPP de Minas Gerais (2005: 15), a PPP e a concessão tradicional são formas parecidas de estruturar o investimento privado em áreas nas quais o governo atua e, em muitos casos, uma PPP pode envolver um contrato de concessão de serviço público. A seguir, a Unidade de PPP de Minas Gerais exemplifica as características práticas de cada tipo de contrato.

Tabela 7: Diferenças práticas entre um contrato de PPP e um contrato de concessão comum

Quesito	PPP	Concessão Tradicional
Exemplo	Presídio	Hidrelétrica
Processo	Licitação na modalidade de concorrência; formação de SPE pelo vencedor; contrato de concessão administrativa com a SPE.	Licitação na modalidade de concorrência; contrato de concessão.
Prazo	Prazo determinado (a Lei Federal limita o contrato de PPP a 35 anos).	Determinado (o prazo vem definido no próprio contrato).
Ativos fixos existentes	Transferência temporária à SPE formada para implantar e gerir a PPP; devolução ao governo ao final da PPP.	Transferência temporária para a concessionária; devolução para o governo ao final da concessão.
Ativos fixos novos	Pagos, construídos e operados pela empresa especial formada para gerir a PPP; transferido ao governo ao final.	Especificados no contrato de concessão; pagos, construídos e operados pela concessionária; transferidos ao governo ao final.
Serviços (se houver)	Especificados no contrato de PPP, com metas de desempenho que servem como base de remuneração para o privado.	Responsabilidade da concessionária; o contrato de concessão pode estabelecer metas.
Controle público	Fiscalização pelas agências reguladoras (Aneel, Anatel, etc.) e sujeição às leis do País. No caso da PPP, o governo também avalia o desempenho da SPE para balizar o pagamento do parceiro privado, conforme especificado no contrato.	
Vantagens para o governo	Viabiliza a entrada de investimento privado em áreas sem potencial retorno econômico e de interesse social; permite contratação de serviços por mais de cinco anos.	Transferência de riscos e do investimento necessários ao empreendimento para o concessionário; possibilidade de retomar a concessão em casos extremos.
Vantagens para	Remuneração assegurada, mesmo em	Extraír remuneração por tarifas

o investidor	empreendimentos realizados em áreas potencialmente sem retorno econômico.	cobradas dos usuários, investindo em áreas de responsabilidade pública.
Vantagens para o cidadão	Maiores investimentos em serviços públicos e de infra-estrutura; ganhos de eficiência e universalização dos serviços; redução de custos.	Maiores investimentos em serviços públicos.

Fonte: UNIDADE DE PPP DE MINAS GERAIS. *Parcerias Público-Privadas (PPP) no Estado de Minas Gerais - Novas modalidades para o Governo do Estado, juntamente com o setor privado, beneficiar milhões de mineiros*. Minas Gerais, setembro de 2005 – p.15, tabela 1 adaptada.

Todas as diferenças apontadas anteriormente entre a concessão tradicional e a PPP são meramente intuitivas, visto que ainda não podem ser verificadas na prática no Brasil. Dessa forma, ainda não é possível analisar se a PPP é ou não um instrumento eficiente e eficaz na realidade brasileira. Mesmo assim, é possível verificar se a implementação da PPP está sendo feita de acordo com as práticas adotadas internacionalmente, o que não implica PPPs bem-sucedidas necessariamente mas, pelo menos, maiores chances de sucesso.

6 CASOS ANALISADOS

A partir de suas experiências, positivas e negativas, em relação às PPPs, países como Inglaterra, Irlanda e Portugal já estabeleceram metodologias para a implantação de PPPs bem-sucedidas. Cabe aos demais países seguidores e inexperientes nesse tipo de parceria, entre eles o Brasil, procurar definir suas primeiras PPPs a partir desse conhecimento já estabelecido com o intuito de aumentar a probabilidade de sucesso de suas parcerias.

Salienta-se a necessidade da identificação e discussão das peculiaridades do país, visto que o contexto socioeconômico é particular de cada país, bem como seus valores culturais e comportamentais. No entanto, isso não exime os órgãos competentes de examinar detalhadamente as experiências existentes e extrair conclusões acerca destas.

O Brasil ainda não possui experiências com esse tipo de parceria, entretanto, os primeiros projetos sob essa nova estrutura devem se concretizar em breve. Considerando-se todas as esferas do Governo, três projetos se destacam como potenciais pioneiros desse tipo de parceria: (i) Linha 4 do Metrô, em São Paulo; (ii) Rodovia MG-050, em Minas Gerais; e (iii) Emissário Submarino de Salvador, na Bahia. Esses três projetos estão em fase avançada de licitação e qualquer um deles poderá ser o pioneiro no País.

Como tais PPPs ainda não estão operando normalmente, não se pode analisar se a operação destas está atingindo os objetivos propostos, no entanto, é possível e fundamental que se verifique se tais PPPs estão sendo formuladas conforme os princípios das metodologias utilizadas nas experiências bem-sucedidas estrangeiras.

Para tal, escolheram-se dois do total de três casos: o Projeto-Piloto da Rodovia MG-050, em Minas Gerais, e o Projeto-Piloto do Emissário Submarino de Salvador, na Bahia. A escolha desses dois casos se deu em razão de se assemelharem com as estruturas típicas de PPPs internacionais, além de englobarem os dois tipos de concessões em PPP estabelecidas pela Lei Federal: concessões patrocinada e administrativa.

6.1 Projeto-Piloto da Rodovia MG-050

6.1.1 PPP no Estado de Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais é um dos estados brasileiros mais avançados em termos de preparação e aplicação de esforços no sentido de utilizar a PPP como uma ferramenta para a melhoria da infra-estrutura pública. A lei que regula a PPP no âmbito estadual (Lei nº 14.868) foi assinada pelo então governador Aécio Neves, em 16 de dezembro de 2003.

A iniciativa do Estado de Minas Gerais incluiu ainda uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que disponibilizou recursos a fundo perdido para apoiar a Unidade de PPP de Minas Gerais a desenvolver as modelagens dos projetos-piloto (entre os quais o Projeto-Piloto da Rodovia MG-050), criar mecanismos de garantias e difundir o modelo de parcerias.

O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2004-2007) reflete a orientação estratégica do Governo do Estado pelos próximos anos e, entre as prioridades listadas em tal plano, está a estruturação do Programa de PPP. De acordo com a Unidade de PPP de Minas Gerais (2005: 25-30), órgão público estruturado com o objetivo de auxiliar o poder concedente estadual na implementação das PPPs no Estado de Minas Gerais, a viabilização do Programa de PPP não é uma finalidade em si, mas um meio pelo qual o Estado pode alcançar suas verdadeiras prioridades:

- Melhoria substancial da segurança da população do Estado de Minas Gerais;
- Provisão da infra-estrutura requerida pelo Estado com ênfase na ampliação e recuperação da malha rodoviária e do saneamento básico;
- Melhoria e ampliação do atendimento ao cidadão por meio da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação;
- Fomento ao desenvolvimento econômico estadual; e
- Redução das desigualdades regionais.

Dentro desse contexto, o Governo do Estado de Minas Gerais priorizou o estudo de modelagem de cinco projetos-piloto para iniciar o Programa de PPP. De acordo com a Unidade de PPP de Minas Gerais (2005: 30), os cinco projetos foram selecionados por possuírem elevada importância estratégica para o Governo e por representar setores distintos, buscando-se assim a maximização do processo de aprendizagem com a nova modalidade:

- Recuperação e ampliação da infra-estrutura da rodovia MG-050;
- Oferta de 3.000 novas vagas prisionais (incluindo serviços de construção e operação);
- Oferta de serviço de saneamento básico em conjunto de municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
- Construção e operação do Centro Administrativo do Governo do Estado em Belo Horizonte; e
- Construção e operação do *campus* da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) em Belo Horizonte.

A expectativa do Governo do Estado de Minas Gerais é de que o projeto da rodovia MG-050 e o projeto das vagas prisionais sejam as primeiras PPPs a serem implantadas no Estado.

6.1.2 Descrição do Projeto

O Projeto-Piloto da Rodovia MG-050 refere-se às rodovias MG-050 e BR-265, que compõem o Corredor de Integração Sudoeste Mineiro/São Paulo. Esse é um dos primeiros projetos de PPP do Brasil e o primeiro em infra-estrutura rodoviária. De acordo com a Unidade de PPP de Minas Gerais, o Projeto-Piloto da Rodovia MG-050 prevê a recuperação, ampliação e manutenção da Rodovia MG-050 durante os próximos 25 anos e inclui as rodovias MG-050 e BR-265, com uma extensão total de 372 km.

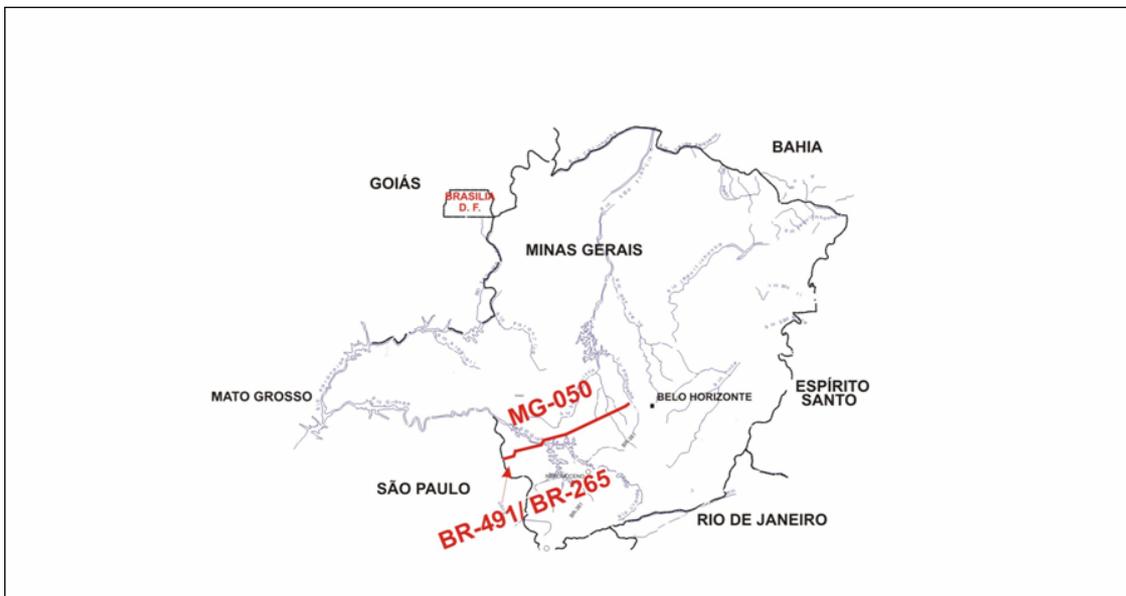
Esse projeto, conforme reconhece o Governo de Minas Gerais, é de grande importância para a região. Tal rodovia assegura a conexão dos pólos localizados na região metropolitana de Belo Horizonte com os principais centros de geração e atração de carga do centro-oeste e sudoeste

mineiro, além de servir de eixo de integração dessas economias com as zonas paulistas de Ribeirão Preto, Franca e Barretos.

De acordo com o Governo do Estado de Minas Gerais, esta PPP será uma concessão patrocinada, ou seja, o Estado de Minas Gerais pagará uma contraprestação adicional à tarifa de pedágio cobrada dos usuários. Essa modalidade foi escolhida, visto que a rodovia, apesar da importância estratégica para o Governo, não possui um fluxo de tráfego significativo para justificar uma concessão comum em que a receita do parceiro privado é inteiramente oriunda da cobrança de pedágio. É um projeto que se fosse submetido a uma modalidade de concessão comum não apresentaria viabilidade econômico-financeira, isto é, não seria um projeto minimamente atraente para trazer um parceiro privado para a operação.

O prazo de concessão do projeto está previsto em 25 anos, com investimentos totais no montante de aproximadamente R\$ 645 milhões.

Figura 5: Localização da Rodovia MG-050



Fonte: UNIDADE DE PPP DE MINAS GERAIS. São Paulo. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br>>. Acesso em: 30/01/2006.

A seguir, verificar-se-á como foi feita a concepção do projeto, tendo em vista os principais elementos da metodologia internacional bem-sucedida da implantação da PPP.

6.1.3 Alocação de Riscos

Conforme apresentado, a alocação de riscos diferenciada é uma das vantagens inerentes da PPP em detrimento de outras formas tradicionais de parcerias, visto que a alocação é mais eficiente, observando a parte da parceria mais capacitada para administrar determinado risco.

Sendo assim, pode-se observar como foi feita essa alocação dos riscos por meio de uma análise detalhada do compartilhamento dos riscos definida em contrato. Até a conclusão deste trabalho, o Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050 ainda estava em fase de licitação, de modo que a minuta do contrato foi o documento analisado. Dessa forma, verificou-se o tratamento dado aos seguintes tipos de riscos:

- Riscos do projeto de engenharia;
- Riscos de construção;
- Riscos operacionais;
- Riscos de demanda;
- Riscos de término antecipado;
- Riscos jurídicos;
- Riscos de licitação;
- Riscos de controle;
- Riscos ambientais e sociais;
- Entre outros.

Conforme apresentado na tabela 6, a questão da alocação eficiente dos riscos é uma evolução em relação às formas tradicionais de contratação, particularmente à concessão comum. A previsão de que os riscos podem e devem ser compartilhados para melhor atender aos interesses da sociedade e orientar melhor a aplicação dos recursos públicos é uma inovação bastante importante.

Na tabela a seguir, foram identificados todos os riscos pertinentes ao projeto e tratados de forma semelhante ao modelo de uma matriz de risco apresentado na tabela 4.

Tabela 8: Identificação dos riscos pertinentes ao Projeto-Piloto da Rodovia MG-050

Risco	Definição	Impacto ¹	Probabilidade ²
1. Riscos do projeto de engenharia			
Mudanças a pedido do parceiro público	Mudanças de projeto por solicitação do parceiro público que acarretam custos adicionais.	Alto/Médio/Baixo	Ocasional
Mudanças a pedido do parceiro privado	Mudanças de projeto por solicitação do parceiro privado que acarretam redução de custos (novas tecnologias ou métodos construtivos).	Alto/Médio	Ocasional
2. Riscos de construção			
Custo de obra	Custo de obra maior que o estimado.	Médio	Ocasional
Tempo de obra	Tempo de obra maior que o estimado.	Médio	Ocasional
Problemas em novos trechos construídos pelo parceiro privado	Condições do solo diferente do estimado em projeto, acarretando aumento no custo da obra.	Médio	Remota
Problemas estruturais em trechos existentes	Novos investimentos não previstos em razão de problemas estruturais em trechos existentes.	Alto/Médio	Remota
Acesso ao local da obra	Atraso na liberação do local da obra, gerando custos adicionais.	Médio	Frequente
Roubos ou furtos no local da obra	Prejuízos ocasionados por roubos ou furtos no canteiro de obras, gerando custos adicionais.	Baixo	Remota
Segurança dos operários e engenheiros	Prejuízos causados por segurança inadequada no canteiro de obras, gerando custos adicionais.	Baixo	Remota
Reclamações de terceiros	Prejuízos causados pela obra a terceiros vizinhos.	Baixo	Ocasional
Força maior	Eventos não previstos por força da natureza que impedem a continuidade das obras ou sua conclusão.	Alto	Remota
Protestos públicos	Custos gerados por movimentos políticos locais de protesto contra a obra e não decorrentes da má condução das atividades relacionadas à obra.	Médio/Baixo	Ocasional
Atrasos causados por demora na obtenção de licenças/autorizações	O parceiro privado não consegue licenças/autorizações para iniciar a construção a tempo, retardando o início de operação da rodovia.	Alto/Médio/Baixo	Ocasional
3. Riscos operacionais			
Contrapartida	Risco de <i>default</i> no pagamento da contrapartida.	Médio/Alto	Remota
Manutenção	Custos de manutenção adicionais por previsão incorreta ou defeito latente de obra.	Médio/Alto	Remota
Custo de ações legais	Custos adicionais gerados por ações de terceiros contra o parceiro privado.	Médio/Baixo	Provável
Custos trabalhistas	Custos acima dos normais oriundos da área trabalhista.	Médio/Baixo	Ocasional
Deterioração da	Gestão inadequada, causando deterioração da	Alto/Médio	Ocasional

qualidade do serviço	qualidade do serviço.		
Greves	Paralisação dos trabalhos por greves de funcionários.	Baixo	Remota
Força maior	Custos originados por eventos da natureza que impeçam o uso da via.	Alto	Remota
Excesso de peso	Veículos com excesso de peso aceleram a deterioração da rodovia, aumentando os custos de manutenção e recapeamento da rodovia.	Alto	Frequente
Processos de responsabilidade civil	Custos relacionados a processos de responsabilidade civil de pessoas que se envolvam em acidentes causados por defeitos na rodovia.	Baixo	Frequente
Dificuldade em atingir os parâmetros mínimos de performance	Custos originados por dificuldade em atingir metas de desempenho contratuais.	Médio	Remota
Obsolescência do QID	Os indicadores se tornam obsoletos após algum tempo.	Médio	Remota
Deslizamentos ou quedas de barreiras de contenção	Deslizamentos ou quedas de barreiras na pista causados por problemas de drenagem, bloqueando o trânsito da rodovia.	Médio	Ocasional
4. Riscos de demanda			
Tráfego menor do que o projetado	Reduções inesperadas de receitas em razão da queda de tráfego causada pelo mau desempenho geral da economia, concorrência de outros modais existentes e preferência por rota alternativa existente.	Médio/Alto	Ocasional
Tráfego maior do que o projetado	Aumentos inesperados de receitas em virtude do aumento do tráfego causado pelo bom desempenho da economia e pela menor concorrência de outros modais existentes.	Médio/Alto	Ocasional
Tráfego desviado por nova via ou novo modal	Redução de tráfego permanente em razão do desvio para nova via ou novo modal concorrente, construídos pelo parceiro público.	Médio/Alto	Ocasional
Queda do nível de serviço	Aumento inesperado e constante do tráfego, afetando o nível de serviço.	Médio	Ocasional
Risco de novos investimentos em função do aumento de tráfego além do projetado	O parceiro privado deverá realizar novos investimentos em função do aumento do tráfego para manter o nível de serviço contratado.	Médio	Ocasional
Alteração no perfil de tráfego ao longo da rodovia	Redução do tráfego nas praças de pedágio iniciais e aumento em outras localidades.	Médio	Ocasional
Impedância	A cobrança da tarifa de pedágio faz com que os usuários de automóveis passem a utilizar o ônibus, diminuindo o tráfego estimado.	Médio	Ocasional
Fuga	A cobrança da tarifa de pedágio faz com que os usuários da rodovia utilizem rotas alternativas, diminuindo o tráfego estimado.	Médio	Ocasional
Liberalidade na cobrança de pedágio	Programas especiais de desconto/isenções de cobrança de pedágio para determinados usuários, ocasionando redução de receita do parceiro privado.	Médio	Ocasional
5. Riscos de término antecipado			

Intervenção por descumprimento do contrato por parte do parceiro privado	Intervenção na concessão em razão de descumprimento de condições contratuais pelo parceiro privado, gerando custos adicionais.	Alto	Ocasional
Encampação	Encampação da concessão por interesse público, gerando custos adicionais.	Alto	Improvável
Caducidade	Decretação da caducidade da concessão por insuficiência de desempenho do parceiro privado ou outras causas prevista em lei.	Alto	Improvável
Rescisão consensual	Rescisão contratual consensual.	Alto	Remota
Rescisão judicial por iniciativa do parceiro privado	Rescisão judicial por iniciativa do parceiro privado em razão de descumprimento do contrato pelo parceiro público.	Alto	Remota
Anulação	Anulação do contrato por falhas de naturezas diversas e insanáveis.	Alto	Remota
Término por força maior	Término antecipado do contrato em razão de evento da natureza.	Alto	Improvável
Falência	Risco de interrupção do contrato por decretação da falência do parceiro privado.	Alto	Ocasional
6. Riscos jurídicos			
Relacionados a Direito do Trabalho	Risco advindo do não-cumprimento da legislação trabalhista existente para prejudicar o exercício das atividades objeto da concessão.	Baixo	Ocasional
Relacionados a Direito Societário	Risco advindo do não-cumprimento das normas societárias.	Baixo	Remota
Relacionados a Direito do Consumidor/Usuários	Risco advindo do não-cumprimento da legislação relacionada ao direito do consumidor, gerando prejuízo aos usuários do serviço objeto da SPE.	Baixo	Ocasional
7. Riscos de licitação			
Inexistência de concorrentes	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade em executar o Projeto com as especificações básicas do Órgão Licitante; - Dificuldade em implementar Projeto dentro do prazo especificado pelo Órgão Licitante; - Dificuldade em obter/manter os índices de desempenho e financeiros exigidos no Edital; - Valores que oneram/remuneram o objeto licitado não são atrativos; e - Garantia insuficiente para o projeto. 	Alto	Remota
Impugnação do processo de licitação	Ignorância das leis que regem os processos licitatórios ou abuso do uso de instrumentos legais por parte dos concorrentes ou entidades sociais	Médio	Ocasional
8. Riscos de controle			
Monitoramento e controle externo	Risco oriundo da supervisão inadequada do nível do serviço e da remuneração do parceiro privado por parte da entidade de monitoramento e controle.	Médio	Remota
Monitoramento e controle interno	Sistema interno de controle inadequado do nível de serviço, gerando não-conformidade no desempenho.	Médio	Ocasional
Custo do Monitoramento	Custos dos monitoramentos financeiro e de desempenho.	Baixo	Frequente
9. Riscos ambientais e sociais			

Desapropriações	Desapropriações causadas pelas obras.	Médio/Baixo	Frequente
Resíduos	Resíduos sólidos resultantes de obras inacabadas.	Médio	Ocasional
Existência de processo de desestabilização do terreno	Erosões, escorregamento, desagregação superficial, queda de blocos, recalque, tanto na faixa de domínio como em áreas de apoio.	Alto/Médio	Ocasional
Áreas degradadas	Áreas de bota-foras e caixas de empréstimo/jazidas não recuperadas.	Médio	Ocasional
Interferências em áreas ambientalmente sensíveis	Impactos causados durante a implantação da rodovia em áreas de proteção ambiental (perda e fragmentação de <i>habitat</i>).	Alto	Ocasional
Ruídos e vibração	Impacto acústico em pontos críticos (próximos a escolas, hospitais e áreas residenciais).	Baixo	Ocasional
Existência de pontos de acidentes com pedestres	Causados pela má sinalização e falta de dispositivos de passagem.	Médio	Ocasional
Existência de pontos de acidentes com elementos da Fauna	Acidentes com elementos da Fauna causados por interferências em áreas ambientalmente sensíveis.	Baixo	Frequente
Ocupações na faixa de domínio	Ocupações por estabelecimentos comerciais, residenciais e outros durante a operação do parceiro privado.	Médio/Baixo	Provável
Acidentes com transporte de cargas perigosas	Acidentes com transporte de cargas perigosas por falha do parceiro privado.	Alto/Médio	Ocasional
Interferências em áreas de minorias étnicas	Interferências na cultura de minorias étnicas pela melhoria da acessibilidade.	Alto	Remota
Interferências em sítios arqueológicos	Destruição de sítios arqueológicos decorrente da melhoria da acessibilidade.	Médio	Remota
10. Outros riscos			
Perda de receita	Perda de receita pelo não-cumprimento do QID.	Médio	Ocasional
Cancelamento ou não-renovação das apólices de seguros por parte das seguradoras	Seguradora cancela ou decide não renovar apólices de seguro por considerar o negócio muito arriscado.	Médio	Remota
Mudança de legislação, impostos ou regulamentação	Mudanças de legislação ou regulamentação do projeto que aumentam.	Médio/Baixo	Provável
Riscos cambiais	Se o financiamento do projeto for em moeda estrangeira, existe o risco de perdas em razão da desvalorização da moeda local.	Médio	Ocasional
Risco na demora da liberação dos recursos para investimento	Atraso na liberação dos recursos para financiamento dos investimentos previstos.	Alto	Ocasional

¹ A ocorrência de determinado risco pode causar para o projeto um impacto alto, médio ou baixo.

² A probabilidade de ocorrência de determinado risco pode ser frequente, provável, ocasional, remota ou improvável.

Fonte: elaboração própria.

A partir da análise extensiva dos riscos pertinentes ao projeto, podem-se segregar os riscos mais relevantes, cujos impactos esperados são significativos e, a partir daí, realizar um tratamento

detalhado da alocação mais eficiente destes, bem como as melhores medidas para mitigá-los. Tal tratamento, embora consumidor de tempo e esforços, é fundamental para o desenho mais adequado do projeto, pois diversos pontos-chave do projeto, tais como o risco global envolvido, o retorno exigido pelo investidor e a eficiência dos recursos alocados, serão influenciados por essa alocação dos riscos.

A tabela a seguir apresenta os riscos com maior impacto esperado e o tratamento dado a estes.

Tabela 9: Matriz de riscos do Projeto-Piloto da Rodovia MG-050

Risco	Alocação ¹	Mitigação
Contrapartida	Privado	- Fundo Garantidor de Parcerias; e - Outras garantias presentes na Lei de PPP.
Mudanças do Projeto a pedido do parceiro público	Público	- Reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
Mudanças do Projeto a pedido do parceiro privado	Compartilhado	- Desde que o parceiro privado comprove que haverá redução material no custo do projeto e o parceiro público aceite a modificação, permite-se a mudança, sendo os ganhos compartilhados.
Custo e prazo da obra	Privado	- Exigência de Garantia de Fiel Cumprimento de Obrigações Contratuais (<i>Performance Bond</i>); e - O parceiro privado firma contrato do tipo <i>turn-key</i> de construção (Contrato de EPC).
Problemas em novos trechos construídos pelo parceiro privado	Privado	- O parceiro privado faz vistoria prévia das áreas nas quais serão construídos novos trechos e apresenta Declaração de Conhecimento do Problema.
Problemas estruturais em trechos existentes	Privado	- O parceiro privado faz vistoria prévia dos trechos existentes e apresenta Declaração de Conhecimento do Problema.
Força maior	Compartilhado	- Plano de seguros (riscos de engenharia); - Compartilhamento de custos decorrentes de força maior não cobertos pelos planos de seguros; e - Reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
Atrasos causados por demora na obtenção de licenças ambientais	Público	- O parceiro público obtém a Licença Prévia antes de lançar o projeto à licitação com indicação dos procedimentos para a obtenção das demais licenças ambientais.
	Privado	- Adotar as providências necessárias para a obtenção da Licença de Instalação.
Demanda	Compartilhado	- Demanda maior: previsão contratual de compartilhamento dos ganhos por antecipação de investimento e/ou redução da contraprestação; e - Demanda menor: previsão contratual de compartilhamento das perdas por postergação dos

		investimentos.
Manutenção	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Exigência de experiência prévia de construção e manutenção de infra-estrutura semelhante na habilitação; e - Plano de seguros (riscos de engenharia).
Custos trabalhistas	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de seguros (Responsabilidade Civil).
Deterioração da qualidade do serviço	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Transferência do controle da SPE para o financiador (<i>Step-In-Rights</i>); - Critérios para a intervenção, encampação ou caducidade por mau desempenho, medido pelo QID; e - Mecanismo de pagamento com indicadores da qualidade do serviço.
Excesso de peso dos veículos	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - O parceiro privado se responsabiliza pela instalação, operação e manutenção das balanças rodoviárias; - O parceiro público realiza a fiscalização e aplicação das multas; e - QID com indicador de qualidade que incentive o parceiro privado a cooperar com o parceiro público na fiscalização do excesso de peso dos veículos.
Obsolescência do QID	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Cláusula de revisão periódica dos indicadores de desempenho.
Processos de Responsabilidade Civil	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de seguros (Responsabilidade Civil); e - Plano de gestão da segurança proposto pelo parceiro privado.
Riscos de novos investimentos em função do aumento de tráfego além do projetado	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Reprogramação dos investimentos em função do nível de serviço; e - Reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
Alteração no perfil de tráfego ao longo da rodovia	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilização na localização das praças de pedágio, desde que o parceiro privado comprove que a alteração reduzirá a tarifa, os encargos do parceiro público ou restabelecerá o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
Fuga	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo de localização das praças de pedágio; - Utilização de pedágio-barreira; e - Relocalização das praças de pedágio.
Intervenção	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento dos indicadores de desempenho (QID); - Regras e procedimentos para a intervenção; - Garantia de Fiel Cumprimento de Obrigações Contratuais (<i>Performance Bond</i>); - Transferência do controle da SPE para o financiador (<i>Step-In-Rights</i>); - Multas contratuais; - Caso seja extinta a concessão, reembolso da parcela dos investimentos não amortizados ou depreciados, após dedução de danos causados pelo parceiro privado; e - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.
Encampação	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Administração pública é responsável pelos custos de indenização; - Reembolso da parcela dos investimentos não amortizados ou depreciados; e

		<ul style="list-style-type: none"> - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.
Caducidade	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Regras e procedimentos para declaração de caducidade; - Garantia de Fiel Cumprimento das Obrigações Contratuais (<i>Performance Bond</i>); - Multas contratuais; - Reembolso da parcela dos investimentos não amortizados ou depreciados, após dedução dos danos causados pelo parceiro privado; e - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.
Rescisão consensual	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios e procedimentos para reembolso da parcela dos investimentos não amortizados ou depreciados.
Rescisão judicial por iniciativa do parceiro privado	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Indenização de danos sofridos pelo parceiro privado; - Reembolso da parcela dos investimentos não amortizados ou depreciados; e - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.
Anulação	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios e procedimentos para reembolso da parcela dos investimentos não amortizados ou depreciados; e - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.
Término por força maior	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios e procedimentos para reembolso da parcela dos investimentos não amortizados ou depreciados; - Plano de seguros (Lucros Cessantes); e - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.
Falência	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento periódico da situação financeira do parceiro privado por QID (indicadores de desempenho) e fiscalização da SPE pelo Agente Regulador; - Procedimentos preventivos para intervenção antes de o parceiro privado entrar em situação falimentar; e - Transferência do controle da SPE para o financiador (<i>Step-In-Rights</i>).
Desapropriações	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Parceiro público declara utilidade pública das áreas a serem desapropriadas e apóia o parceiro privado na negociação das indenizações; - Programa de indenização e reassentamento; e - Reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
Resíduos	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Parceiro público providencia estudo e licenciamento ambiental, conforme exige a Lei de PPP, e os disponibilizam aos concorrentes da audiência pública do Edital; e - Parceiro privado faz a vistoria, apresenta a Declaração de Conhecimento da Situação da rodovia e se responsabiliza pela disposição em aterros e/ou tratamento.
Existência de processo de desestabilização do terreno	Privado - todos os locais dentro da faixa de domínio. Fora da faixa de domínio, somente nos locais identificados pelo Estudo e Licenciamento Ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> - Parceiro público providencia estudo e licenciamento ambiental, conforme exige a Lei de PPP, e os disponibilizam aos concorrentes da audiência pública do Edital; e - Parceiro privado faz a vistoria, apresenta a Declaração de Conhecimento da Situação da rodovia e se responsabiliza pela execução das melhorias indicadas no estudo, tais como: <ul style="list-style-type: none"> - Implantação ou melhorias no sistema de drenagem;

		<ul style="list-style-type: none"> - Implantação de estruturas de contenção; - Proteção superficial; - Reconformação topográfica; e - Controle das construções que tenham interface com a rodovia.
Áreas degradadas	Privado - todos os locais dentro da faixa de domínio	<ul style="list-style-type: none"> - Parceiro público providencia estudo e licenciamento ambiental, conforme exige a Lei de PPP, e os disponibilizam aos concorrentes da audiência pública do Edital; e - Parceiro privado faz a vistoria, apresenta a Declaração de Conhecimento da Situação da rodovia e se responsabiliza pela reconformação e recuperação das áreas exploradas e usadas como obras provisórias.
Ruídos e vibração	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Revegetação na faixa de domínio; - Plano de tráfego para atenuação dos impactos acústicos; e - Licença Ambiental indicará as ações que o parceiro privado deverá realizar para a redução de ruídos e vibração.
Existência de pontos de acidentes com pedestres	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Indicador de desempenho de acidentes com pedestres no QID, incentivando o parceiro privado a executar: <ul style="list-style-type: none"> - Sinalização eficiente; - Controle de velocidade; - Implantação de dispositivos de acessos; - Programa de conscientização dos usuários da rodovia e pedestres; e - Cronograma de investimentos contratual das melhorias necessárias para os pontos identificados com alto nível de acidentes.
Ocupações na faixa de domínio	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de Gestão Ambiental, obrigando o parceiro privado a fiscalizar a ocupação da faixa de domínio; - Indicador de desempenho no QID; e - Parceiro público cria mecanismos para que o parceiro privado e a polícia rodoviária do Estado resolvam o problema de eventuais ocupações de faixa de domínio.
Acidentes com transporte de cargas perigosas	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Parceiro público providencia estudo e licenciamento ambiental, conforme exige a Lei de PPP, e os disponibilizam aos concorrentes da audiência pública do Edital; - Parceiro privado implementa medidas previstas no Plano de Gestão Ambiental, exigindo: <ul style="list-style-type: none"> - Programas de treinamento e conscientização dos motoristas; - Plano de ação de emergência; e - Implantação de barreiras.
Cancelamento ou não-renovação das apólices de seguros por parte das seguradoras	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Cláusula contratual prevendo que a não-renovação implica contratação direta do seguro pelo parceiro público e o respectivo desconto na contraprestação; - Cláusula nas apólices de seguro que obrigue a seguradora a notificar a SPE e o parceiro público, com pelo menos 90 dias de antecedência, sobre qualquer mudança nas condições do seguro;

		<ul style="list-style-type: none"> - Constituição de um fundo de retenção na contraprestação por parte do parceiro público na inexistência de seguro no mercado; e - Transferência do controle da SPE para o financiador (<i>Step-In-Rights</i>).
Mudança de legislação, impostos ou regulamentação	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, exceto para alterações nos impostos sobre a renda.
Riscos cambiais	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamento em moeda local; e - Proteção por meio de <i>hedge</i> cambial.

¹ Cada risco pode ser alocado ao parceiro público, ao parceiro privado ou mesmo ser compartilhado.

Fonte: MINAS GERAIS. Edital de licitação nº 070, de 13/04/2006. Minas Gerais, 2006.

A partir dessa análise detalhada dos riscos e posterior alocação destes, pode-se definir a forma pela qual o Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050 será estruturado.

6.1.4 Mecanismo de Pagamento

Em relação ao mecanismo de pagamento a ser utilizado nesse projeto, esta será uma concessão patrocinada, isto é, conforme apresenta o § 1º, do art. 2º, da Lei Federal, a remuneração do parceiro privado se dará pela cobrança do usuário do serviço e também pelo pagamento de determinado montante pelo Governo, o qual está vinculado à disponibilidade do serviço, à qualidade do serviço ou a outro critério.

Dessa forma, o parceiro privado envolvido nesse projeto terá sua remuneração atrelada a dois fatores:

1. Cobrança do usuário: parte da remuneração do parceiro privado se dará por meio da cobrança de pedágio do usuário da rodovia, como já vem sendo realizada atualmente em diversas concessões rodoviárias existentes no País.
2. Pagamento do Governo: como a cobrança de pedágio do usuário por si só é insuficiente para que o projeto seja viável economicamente, isto é, para que o projeto atraia o envolvimento de um parceiro privado, é necessário que haja a complementação da remuneração do parceiro privado por meio de uma contraprestação por parte do Governo.

Essa contraprestação adicional à tarifa, denominada no edital de licitação como “Contraprestação Pecuniária” (CP), é uma inovação da estruturação de um projeto de PPP. Esse montante a ser pago pelo parceiro público ao parceiro privado será determinado pela qualidade e disponibilidade do serviço prestado pelo parceiro privado. Dessa forma, cria-se uma forma de incentivo eficaz para que o parceiro privado forneça e disponibilize o serviço na qualidade preestabelecida em contrato.

Uma vez estabelecido como mecanismo de pagamento do projeto a contraprestação atrelada à qualidade e disponibilidade do serviço, torna-se necessário definir a forma pela qual se quantificará a qualidade do serviço prestado pelo parceiro privado.

De acordo com o edital de licitação do Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, a qualidade do serviço prestado pelo parceiro privado será avaliada por uma série de indicadores, os quais comporão o Quadro de Indicadores de Desempenho (QID). Os indicadores estão divididos em quatro áreas e a cada área atribui-se um peso para o cálculo da nota do QID final:

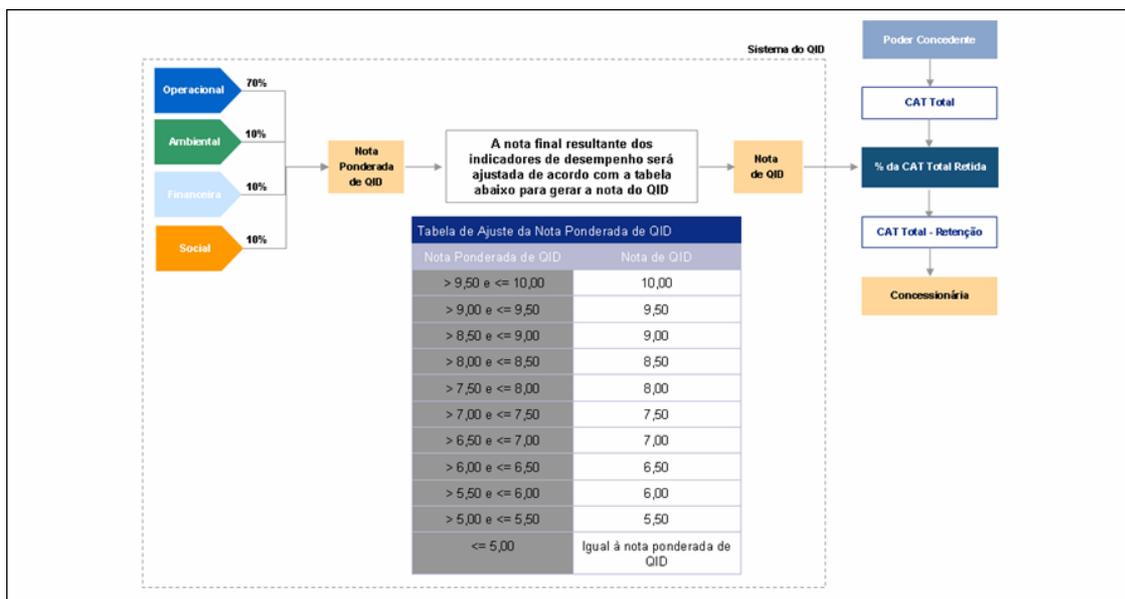
- Operacional: 70%;
- Ambiental: 10%;
- Social: 10%; e
- Financeira: 10%.

Cada uma das quatro áreas, por sua vez, é composta de indicadores de desempenho específicos com pesos predefinidos. Dessa forma, cada indicador será medido periodicamente por um agente independente - evitando assim potenciais custos de agência - e as notas do QID serão atribuídas mensalmente de acordo com critérios de desempenho estabelecidos em contrato. As notas poderão variar entre zero e dez.

A figura a seguir apresenta o funcionamento do sistema de QID, cujo resultado é uma nota global do QID variando entre zero e dez, representando uma nota igual a dez 100% da contraprestação, isto é, caso o parceiro privado atenda plenamente a todos os critérios e ofereça uma qualidade de serviço igual ou melhor do que a exigida pelo parceiro público, a remuneração advinda do

parceiro público é recebida de forma integral. Atualmente, como o projeto ainda está em fase de licitação, não se conhece o montante equivalente à totalidade da contraprestação, uma vez que o valor proposto pelos potenciais investidores é um dos critérios utilizados pelo Governo para definir a escolha do parceiro privado.

Figura 6: Sistema do QID



Fonte: MINAS GERAIS. Edital de licitação nº 070, de 13/04/2006. Minas Gerais, 2006.

Analisando o mecanismo de pagamento estabelecido pelo Governo para esse projeto, percebe-se que o objetivo foi atrelar a remuneração do parceiro privado ao seu desempenho nos mais diversos aspectos e não apenas na qualidade operacional do serviço.

Em relação aos aspectos relevantes de um mecanismo de pagamento eficiente e eficaz apontados anteriormente, pode-se realizar uma análise prévia a respeito destes, apesar de a PPP ainda estar em fase de licitação:

- **Transparência:** o edital de licitação apresenta detalhadamente todos os indicadores de desempenho, sua forma de medição, periodicidade de avaliação, parâmetros avaliados, etc., de forma que o parceiro privado tem pleno conhecimento *a priori* dos critérios utilizados

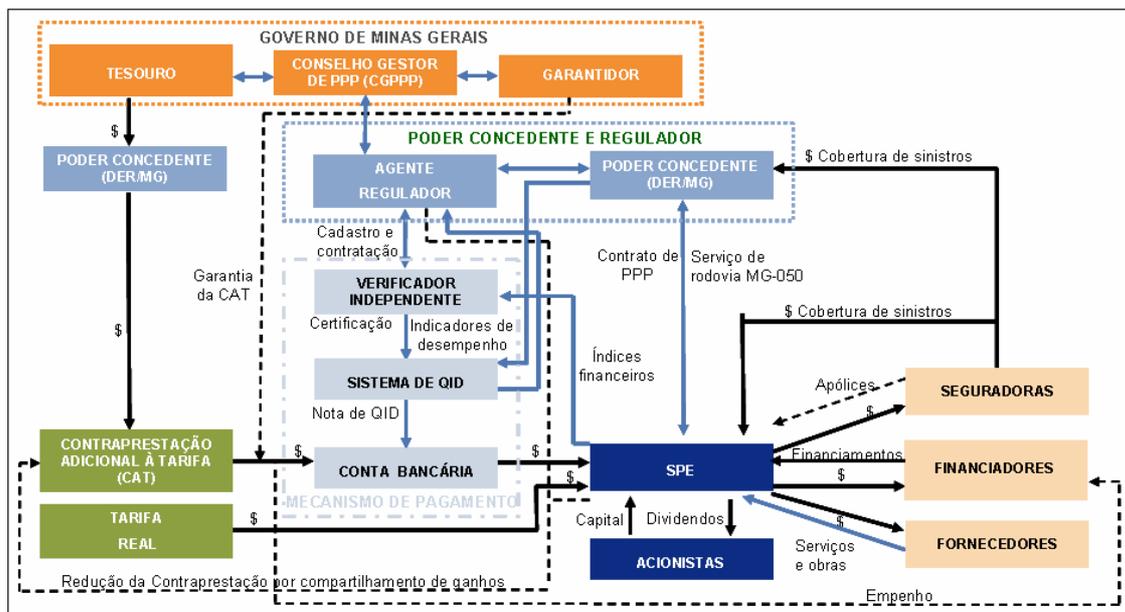
para que consiga obter a totalidade de sua remuneração. Além disso, a existência de uma audiência pública prévia à licitação permitiu obter opiniões e sugestões acerca de todos os aspectos do projeto, inclusive do QID;

- Complexidade/Simplicidade: o QID está nitidamente segregado em quatro grupos principais de indicadores de desempenho com sua importância definida pelo seu peso. Dessa forma, estabeleceu-se um sistema de pagamento de simples aferição;
- Relevância: anteriormente à licitação, realizou-se uma audiência pública para obter opiniões, críticas e sugestões de potenciais investidores e outros interessados no projeto e não houve questionamentos significativos a respeito desse mecanismo de pagamento. Além disso, muitos dos indicadores desenvolvidos tiveram como base critérios do Banco Mundial (*Highway Capacity Manual - HCM*), consolidados tanto nacional como internacionalmente;
- Administração: nem todos os critérios utilizados para a definição dos indicadores são objetivos, especialmente os indicadores sociais. No entanto, os indicadores operacionais, cujos pesos são maiores, foram baseados em critérios já utilizados em concessões anteriores;
- Originalidade: alguns dos indicadores não foram utilizados anteriormente em projetos semelhantes no País, como, por exemplo, os indicadores sociais e ambientais;
- Incentivo a comportamentos: a remuneração parcialmente atrelada a parâmetros de qualidade promove incentivos para que o parceiro privado alinhe seu comportamento aos interesses do parceiro público; e
- Manipulação: o risco de manipulação dos indicadores foi mitigado a partir da aferição, sendo realizada por um agente independente.

A seguir apresenta-se o arcabouço legal estruturado para o projeto.

6.1.5 Arcabouço Legal

Figura 7: Modelagem institucional do Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050



Fonte: Elaboração própria.

Nos termos do art. 2º da Lei nº 8.987/95, aplicável subsidiariamente às PPPs, considera-se Poder Concedente a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, cuja competência esteja atrelada ao serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão. O Poder Concedente deve atuar na concessão por intermédio do órgão setorial de execução e, desse modo, no caso do projeto analisado, o Poder Concedente (ou parceiro público) é o Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER/MG). O parceiro privado, por sua vez, será uma SPE disciplinada no art. 9º da Lei Federal nº 11.079/04. A parceria se dará por meio de um Contrato de PPP entre a Administração Pública e o ente privado.

Atualmente, não há um Agente Regulador no Estado de Minas Gerais, de modo que caberá ao Conselho Gestor de PPP a aprovação dos editais, contratos, seus aditamentos e prorrogações e o acompanhamento da execução de tais contratos, por intermédio da Unidade de PPP.

No que concerne ao mecanismo de pagamento estruturado para o projeto, o pagamento da contraprestação se fará pela aferição de uma nota indicando o desempenho do parceiro privado. Essa aferição será realizada por um agente independente denominado “Verificador Independente”. O Verificador Independente será uma empresa especializada na verificação dos indicadores do QID, a ser escolhida, mediante licitação, pelo DER/MG para o monitoramento do desempenho da Concessionária pelo Sistema de QID, que resultará na nota técnica mensal, a qual determinará o percentual de cumprimento dos índices previstos no QID. A nota técnica certificada pelo Verificador Independente será então aplicada para determinar o valor da contraprestação a ser pago ao parceiro privado a cada mês.

O fato de o Verificador Independente ser uma empresa contratada pelo DER/MG pode gerar potenciais conflitos de interesse, tendo em vista a estruturação do projeto. Entretanto, os seguintes pontos foram previstos pelo edital de licitação para mitigar os custos de agência que podem advir dessa relação:

- A contratação do Verificador Independente se dará por meio de licitação;
- O edital prevê que em caso de divergência quanto à nota aferida pelo Verificador Independente, o parceiro privado poderá discutir diretamente com o parceiro público até chegar a um consenso e, caso não haja acordo, a decisão caberá a um Comitê Técnico (esse comitê será composto por três membros, sendo um nomeado pelo DER/MG, um pelo parceiro privado e o outro por comum acordo entre o DER/MG e o parceiro privado); e
- O edital prevê ainda a verificação do processo de aferição pela Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais.

Caso o parceiro público ou o privado não concorde com a nota do QID apresentada pelo Verificador Independente, a decisão final será encaminhada por um comitê técnico composto por um representante do parceiro público, um representante do parceiro privado e um terceiro membro indicado de comum acordo entre as partes.

O mecanismo de pagamento definido traz consigo uma série de inovações às concessões brasileiras e, conseqüentemente, potenciais benefícios e riscos adicionais. Um desses riscos

adicionais que possuem um impacto potencial significativo sobre o projeto refere-se ao risco de inadimplemento por parte do parceiro público. Esse risco é inerente a uma PPP, uma vez que nesse tipo de estrutura a remuneração do parceiro privado é total ou parcialmente dependente do parceiro público. Além disso, a falta de um histórico relacionado à PPP no Brasil faz com que a reputação do parceiro público não seja muito boa, tendo em vista experiências anteriores com outras estruturas que não a PPP. Dessa forma, o Governo Federal, por meio da Lei nº 14.869/2003, criou o Fundo de Parcerias Público-Privadas com o intuito de mitigar esse risco.

Mesmo com a criação desse Fundo de Parcerias Público-Privadas, a minuta do contrato anexa ao edital de licitação do projeto prevê que a garantia para o cumprimento das obrigações assumidas pelo DER/MG nesse projeto será prestada pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG ou “Garantidor”). Essa garantia se fará por intermédio de depósito de valor equivalente à contraprestação devida pelo parceiro público ao parceiro privado.

Relativamente ao compartilhamento de ganhos, a Unidade PPP acompanhará e fiscalizará o desempenho financeiro da SPE, por meio de Relatórios de QID gerados periodicamente pelo Sistema de QID, para verificar a ocorrência de ganhos excessivos decorrentes de redução do risco de crédito (refinanciamentos) e de demanda.

A Lei Federal prevê no inciso IX do seu art. 5º que o Contrato de Concessão deverá prever o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados por este (*clawback*). Tal ganho poderá ocorrer na renegociação das condições dos financiamentos contratados ou na eventual quitação antecipada dos financiamentos originalmente obtidos com a utilização de recursos alcançados em novas operações financeiras de menor custo ou de prazos mais longos.

No caso da captura do superlucro, a Lei Mineira prevê no seu art. 12 que os instrumentos de parceria público-privada atenderão, entre outras, às exigências de indicação das metas e dos resultados a serem atingidos pelo contratado, do cronograma de execução, definidos os prazos

estimados para o seu alcance, do estabelecimento de prazo vinculado à amortização dos investimentos, quando for o caso, e da remuneração do contratado pelos serviços oferecidos.

Com base em tais disposições, a minuta do contrato de concessão dispõe sobre a transferência, para a Administração Pública, dos resultados excedentes obtidos pela Concessionária na exploração da concessão patrocinada, decorrentes de refinanciamentos. Esse compartilhamento de ganhos será feito na proporção de 50% para o parceiro público e 50% para o parceiro privado.

O envolvimento das seguradoras na modelagem institucional do projeto se dará por garantias e seguros necessários ao projeto. A tabela a seguir apresenta os principais tipos de garantias e seguros.

Tabela 10: Garantias e seguros a serem contratados pelo parceiro privado

Tipos de Garantias e Seguros	Beneficiário¹
1. <i>Bid Bond</i>	Público
2. <i>Performance Bond</i>	Público
1. Propriedade	Privado
2. Engenharia e Projeto	Privado
3. Obras e Perdas de Construção	Privado

¹ O beneficiário da garantia ou seguro pode ser o parceiro público (Poder Concedente) ou o parceiro privado (SPE).

Fonte: elaboração própria.

Um outro elemento de grande importância na modelagem institucional do projeto, o financiador, também pode ter seus riscos mitigados, gerando um benefício adicional ao projeto a partir de uma avaliação mais precisa acerca do risco global deste. Tal benefício adicional se traduz em custos de financiamento reduzidos o que, por sua vez, pode refletir uma contraprestação menor a ser paga pelo parceiro público, havendo uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos.

A Lei Federal de PPP (art. 5º, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.079/04) prevê ainda a possibilidade de os contratos estabelecerem requisitos e condições em que a Administração Pública autoriza a transferência do controle da SPE para seus financiadores, com o objetivo de promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

A partir da análise das estruturas presentes na modelagem institucional do Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, percebe-se que o intuito do Governo foi estabelecer estruturas e mecanismos que promovessem a salvaguarda dos interesses de ambas as partes da parceria. No entanto, o efetivo funcionamento dessa estrutura será posto à prova à proporção que o parceiro privado para o projeto for definido e iniciar suas atividades.

Além disso, apesar da existência de leis federal e estaduais tratando da questão, o marco regulatório das PPPs se consolidará a partir das primeiras experiências de PPPs no País.

6.1.6 Value for Money

A análise VfM é um tipo de estudo cujo resultado é a verificação da PPP como a melhor forma de estruturação do projeto em detrimento de outras formas de contratação de serviços públicos. Conforme apresentado anteriormente, a decisão de se utilizar uma PPP para a prestação de determinado serviço deve envolver uma análise de custos e de benefícios resultantes dessa opção *vis-à-vis* à opção da contratação tradicional para a sociedade.

A legislação brasileira, tanto em âmbito federal como estadual, relacionada a esse projeto prevê a necessidade desse tipo de análise antes da decisão quanto à melhor forma de estruturação, isto é, para que o projeto possa ser estruturado como uma PPP, deve-se justificar que esse tipo de estrutura é a melhor opção existente para o Governo e para a sociedade por meio de um estudo das vantagens e desvantagens socioeconômicas da PPP em detrimento de outras opções.

Desse modo, pode-se concluir que a PPP realmente é a melhor opção de estruturação para esse projeto, uma vez que, se a análise VfM revelasse que a PPP não é a melhor opção, o projeto

provavelmente não seria licitado dessa forma. Infelizmente, não se pode verificar como foi a análise VfM elaborada para esse projeto, já que a lei não obriga a publicação desse estudo. No entanto, pode-se fazer uma análise preliminar dos pontos que poderiam ser considerados nesse tipo de estudo.

Primeiramente, deve-se analisar o projeto estruturado sob uma forma de contratação tradicional, exatamente como ocorreria se não houvesse a opção da PPP. Assim, ressalta-se a capacidade do setor público em gerar recursos para financiar o projeto, uma vez que a indisponibilidade de recursos públicos leva à postergação ou até mesmo à não-realização de importantes projetos, acarretando custos e prejuízos à sociedade.

De acordo com o Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (INDI), os investimentos públicos e privados, anunciados no Estado de Minas Gerais para o período de 2003 a 2008, são de cerca de R\$ 73 bilhões nos mais diversos setores de infra-estrutura e estima-se que os investimentos privados representem 78% desse total. A necessidade de investimentos em infra-estrutura, com destaque para o setor de transportes, é crescente e em volume bem superior à capacidade do setor público em gerar e captar recursos de terceiros. Em relação aos investimentos realizados nos últimos anos no Estado de Minas Gerais, de acordo com o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG), percebe-se uma tendência de queda nos últimos anos pelo fato da decretação de moratória aos pagamentos internacionais (aumentando o risco percebido pelos investidores estrangeiros) e da situação fiscal debilitada do Governo de Minas Gerais. Assim, percebe-se que os recursos de terceiros constituem uma fonte limitada e de difícil obtenção.

No que concerne aos recursos próprios, grande parte dos recursos disponíveis para o governo estadual possui vinculações constitucionais e/ou legais (como, por exemplo, saúde, educação, pagamento da dívida) ou é destinada a gastos que, embora não decorram de vinculações, não podem deixar de ser realizados (repasse para outros poderes, gastos com pessoal, custeio da máquina pública, reposição de equipamentos públicos). Além disso, uma outra parte dos recursos próprios disponíveis acaba sendo comprometida com o pagamento das chamadas “contrapartidas”, que são recursos próprios destinados a projetos visando potencializar

investimentos pactuados em contratos de operação de crédito ou convênios, nos quais o financiador exige a participação do tomador ou conveniente, já que normalmente os órgãos não financiam por si só a totalidade dos projetos.

Dessa forma, existe um contingenciamento do setor público dificultando o levantamento de recursos e, portanto, limitando a realização de novos investimentos.

Posteriormente, deve-se analisar o histórico do parceiro público na realização de investimentos em projetos de escopo semelhante, visto que geralmente o Governo incorre em atrasos nas obras e em orçamentos maiores do que o planejado. Tais custos devem necessariamente ser computados ao custo da opção tradicional.

Um outro ponto a ser analisado é a questão da qualidade dos serviços prestados, uma vez que em muitos casos a qualidade de determinado serviço prestado por um órgão público apresenta inferioridade ao mesmo serviço prestado por uma entidade privada. Assim, deve-se verificar se no caso de uma opção de contratação tradicional a qualidade do serviço seria a mesma que em uma PPP. Se sim, a análise do contingenciamento e dos custos seria suficiente, caso contrário, seria necessário quantificar essa qualidade inferior do serviço na medida do possível.

No caso específico de uma rodovia, a disponibilidade de uma infra-estrutura de qualidade inferior poderia incorrer nos seguintes custos adicionais:

- Custos mais elevados de manutenção dos veículos: rodovias em condições precárias provocam um maior desgaste dos veículos, acelerando sua depreciação;
- Aumento no número de acidentes e mortes na rodovia: investimentos menores do que o necessário fazem com que a rodovia apresente imperfeições e defeitos que aumentem a probabilidade de um maior número de acidentes e, conseqüentemente, de mortes;
- Aumento no consumo de combustível;
- Aumento no custo de atendimento hospitalar decorrente do maior número de acidentes; e
- Aumento no tempo de viagem para percorrer a rodovia: rodovias defeituosas fazem com que a velocidade média dos veículos diminua, alongando assim o tempo de viagem.

A quantificação de alguns desses custos pode ser de difícil realização, tendo em vista a subjetividade destes. No entanto, esse tipo de análise faz-se necessário para que se possa comparar as duas opções de contratação.

A soma de todos esses custos comporá o custo da opção tradicional. O custo da opção de PPP para o Governo será justamente o valor presente das contraprestações que seriam pagas ao parceiro privado.

A análise VfM normalmente é feita por meio da comparação entre o valor presente do custo da opção de contratação tradicional e o valor presente do custo da opção de PPP.

6.2 Projeto-Piloto do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe

6.2.1 PPP no Estado da Bahia

Assim como outros estados brasileiros, Ceará, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, o Estado da Bahia antecipou-se ao Governo Federal e definiu sua legislação específica sobre as PPPs, tendo em vista suas crescentes necessidades de infra-estrutura.

Uma característica importante do comprometimento do Governo da Bahia com a PPP, como forma de estruturação de determinados investimentos, é a rapidez com que foi feito o processo de modelagem do Projeto-Piloto do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (SDOJ) e o anúncio de outros projetos como, por exemplo, os três presídios com capacidade total para abrigar 2.400 detentos e a duplicação de 125 quilômetros da Rodovia BA-093. De acordo com a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, esses três projetos são prioritários, no entanto, outros projetos estão sendo analisados sob a forma de PPPs.

O projeto de PPP no Estado da Bahia foi sancionado em dezembro de 2004, limitando o comprometimento anual com contratos de PPPs custeados pelo Tesouro Estadual a 5% da Receita

Corrente Líquida apurada. Foi criado ainda pelo projeto o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (FAGE-Bahia), formado por recursos como 20% dos *royalties* devidos ao Estado e 20% da Contribuição sobre Intervenção do Domínio Econômico (CIDE). Tal fundo garantirá até o limite de 30% das obrigações anuais decorrentes dos contratos inseridos nas PPPs custeadas pelo Estado, computando os encargos e as atualizações monetárias.

A seguir verificar-se-á com maiores detalhes a estruturação de um desses três projetos prioritários para o governo baiano.

6.2.2 Descrição do Projeto

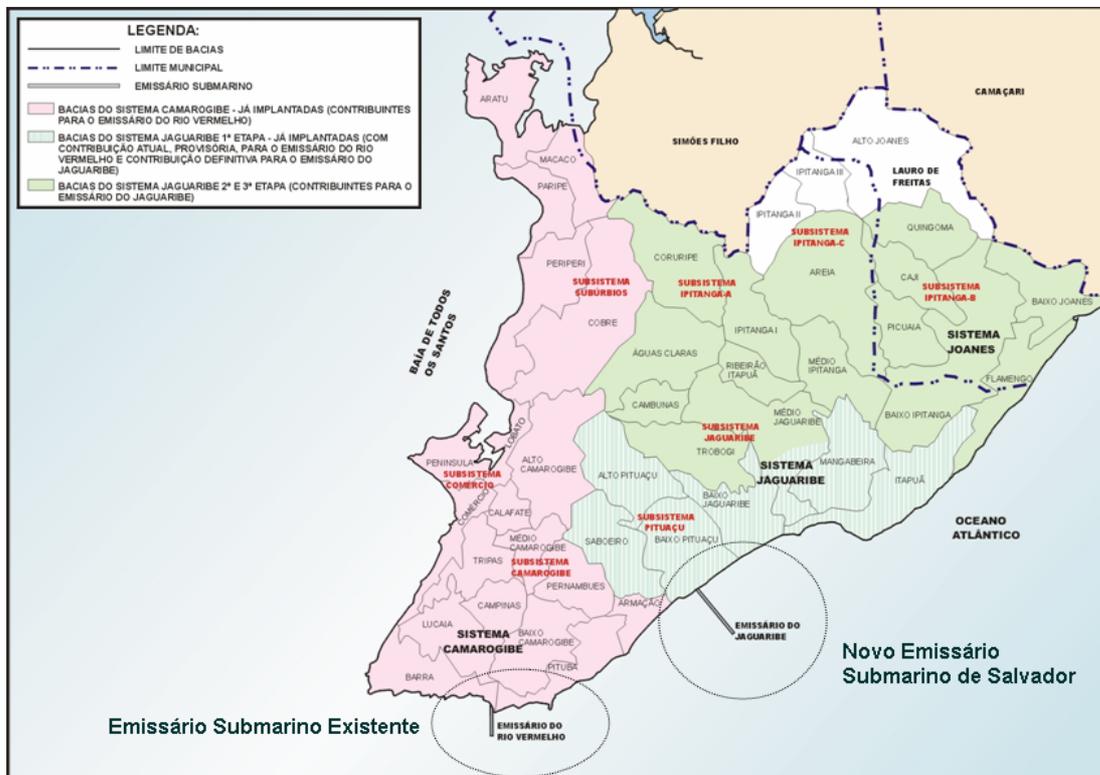
O Projeto-Piloto do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe é um projeto que se insere em um programa mais amplo de saneamento básico no Estado da Bahia, o qual se iniciou com diversos investimentos a partir de 1970.

Atualmente, a cidade de Salvador conta com um sistema de esgotamento sanitário denominado Sistema de Disposição Oceânica do Rio Vermelho (SDORV), o qual é composto por um emissário terrestre e submarino, uma Estação de Condicionamento Prévio (ECP) e uma estação elevatória. De acordo com a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa), estudos recentes revelaram a necessidade de um novo emissário submarino para as cidades de Salvador e de Lauro de Freitas, visto que o emissário existente, considerando o crescimento populacional projetado para essas cidades, conseguiria atender às populações somente até 2007.

Dessa forma, a implantação do SDOJ tem por objetivo o tratamento e a disposição final dos esgotos gerados pela população de grande parte da cidade de Salvador e pela totalidade da população da cidade de Lauro de Freitas. Além disso, o projeto possibilitará a ampliação da vida útil do SDORV, a melhora expressiva da qualidade das águas dos mananciais que drenam a área e, principalmente, a elevação das condições de vida das populações beneficiadas.

De acordo com a Embasa, o SDOJ permitirá o adensamento de bacias já em operação e a ampliação e implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgoto das bacias que atualmente contribuem para a crescente degradação de parte dos rios, uma vez que boa parte da população carente despeja seus esgotos diretamente nas bacias, passando para os rios e finalmente para as praias baianas.

Figura 8: Localização do emissário submarino existente e a localização prevista para o novo emissário



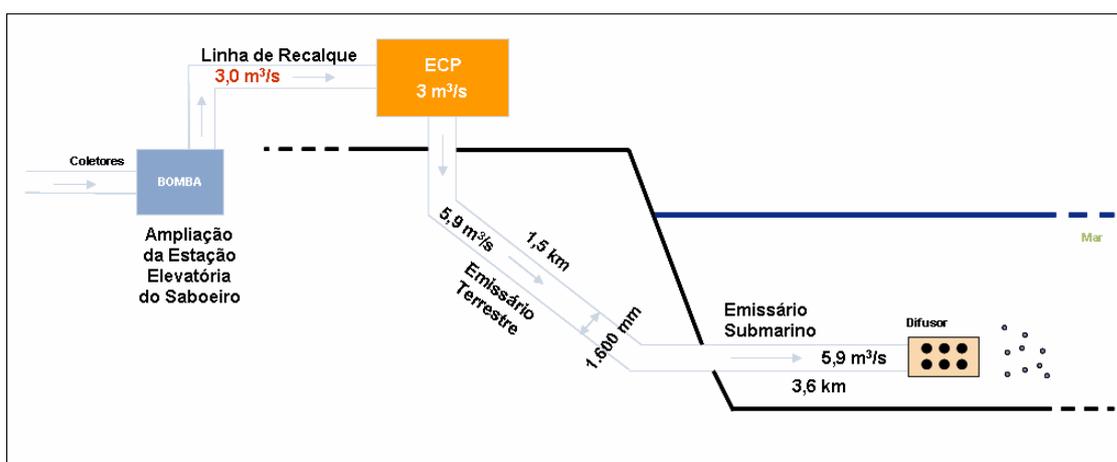
Fonte: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA (SEDUR). Bahia. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br>>. Acesso em: 01/04/2005.

O projeto do SDOJ prevê como escopo do parceiro privado:

- Ampliação da estação elevatória do Saboeiro;
- Construção de uma linha de recalque;
- Construção de uma ECP;

- Construção de um emissário terrestre de 1,5 km de extensão;
- Construção de um emissário submarino de 3,6 km de extensão; e
- Operação e manutenção do SDOJ.

Figura 9: Composição do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Governo do Estado da Bahia, esta PPP será uma concessão administrativa, ou seja, o Estado da Bahia será responsável pela totalidade da remuneração do parceiro privado, não havendo cobrança direta do usuário. Em termos contratuais, o parceiro público nessa PPP será a EMBASA e a contraprestação pecuniária advirá de seus recebíveis.

O prazo de concessão do projeto está previsto em 18 anos, com investimentos totais no montante de aproximadamente R\$ 160 milhões.

A seguir, verificar-se-á como foi feita a concepção do projeto, tendo em vista os principais elementos da metodologia internacional bem-sucedida da implantação da PPP.

6.2.3 Alocação de Riscos

Até a conclusão deste trabalho, o Projeto-Piloto de PPP do SDOJ ainda estava em fase de licitação, de modo que a minuta do contrato foi o documento analisado. Dessa forma, verificou-se o tratamento dado aos seguintes tipos de riscos:

- Riscos do projeto de engenharia;
- Riscos de construção;
- Riscos operacionais;
- Riscos de término antecipado;
- Riscos jurídicos;
- Riscos de licitação;
- Riscos de controle;
- Riscos ambientais e sociais;
- Entre outros riscos.

Na tabela a seguir, foram identificados todos os riscos pertinentes ao projeto e tratados de forma semelhante ao modelo de uma matriz de risco apresentado anteriormente na tabela 4.

Tabela 11: Identificação dos riscos pertinentes ao Projeto-Piloto do SDOJ

Risco	Definição	Impacto ¹	Probabilidade ²
1. Riscos do projeto de engenharia			
Não-aderência às especificações do Governo	Dificuldade do parceiro privado em incluir em seu Projeto Executivo todas as especificações do Projeto Básico desenvolvido pelo poder público.	Alto	Remota
Mudanças a pedido do parceiro público	Mudanças de projeto por solicitação do parceiro público que acarretam custos adicionais.	Alto/Médio/Baixo	Remota
Mudanças a pedido do parceiro privado	Mudanças de projeto por solicitação do parceiro privado que acarretam redução de custos (novas tecnologias ou novos métodos construtivos).	Médio/Baixo	Provável
Falta de especificações por parte do parceiro público	Falta de detalhamento do Projeto por parte do parceiro público.	Baixo	Ocasional
2. Riscos de construção			

Custo de obra	Custo de obra maior que o estimado.	Médio	Remota
Tempo de obra	Tempo de obra maior que o estimado.	Médio	Ocasional
Problemas geológicos no subsolo onde o emissário será construído	Características do solo onde o emissário será construído piores do que as estimadas no Projeto Básico do parceiro público, acarretando aumento significativo do custo da obra.	Alto/Médio	Remota
Acesso ao local da obra	Atraso na liberação do local da obra, gerando custos adicionais.	Médio	Frequente
Desapropriações	Demora nos procedimentos de desapropriações, gerando custos adicionais.	Médio/Alto	Provável
Roubos ou furtos no local da obra	Prejuízos ocasionados por segurança inadequada no canteiro de obras e equipamentos, gerando custos adicionais.	Baixo	Remota
Segurança dos operários e engenheiros	Prejuízos ocasionados por segurança inadequada no canteiro de obras.	Baixo	Provável
Reclamações de terceiros	Prejuízos ocasionados pela obra a terceiros vizinhos.	Médio	Frequente
Protestos públicos	Custos gerados por movimentos políticos locais de protesto contra a obra e não decorrentes da má condução das atividades relacionadas à obra.	Médio	Ocasional
Força maior	Eventos não previstos por força da natureza que impedem a continuidade das obras ou sua conclusão.	Alto	Ocasional
Mudança de legislação ou regulamentação	Mudanças na legislação ou regulamentação que aumentam os custos da obra.	Médio/Baixo	Ocasional
Mudança na legislação de impostos	Mudanças na legislação ou regulamentação que aumentam ou diminuem os custos da obra.	Baixo	Provável
Atraso na aceitação da obra pela Embasa	Custos gerados por atraso não previsto na liberação para uso das instalações que retardam o início da operação do emissário.	Médio/Baixo	Ocasional
Erros essenciais na construção da obra	Necessidade de refazer parte ou toda a obra por erros na construção.	Alto	Remota
Problemas de caixa durante a obra	O parceiro privado apresenta problemas de caixa, afetando a continuidade das obras.	Alto/Médio	Ocasional
Falência da construtora contratada para a realização da obra	Falência da construtora contratada, paralisando as obras.	Alto	Remota
Greve na construtora	Greve na construtora contratada, gerando atrasos na obra.	Médio	Ocasional
Uso de material de construção inadequado ou de má qualidade	O uso de material de construção inadequado ou de má qualidade pode gerar depreciação acelerada e maior custo de manutenção ou até a reconstrução da obra.	Alto	Ocasional
Defeito latente na nova obra	Custos associados à reconstrução ou reforma de obras recém-entregues com defeito.	Médio/Alto	Improvável
3. Riscos operacionais			
Período de pré-operação	Atraso na entrada em operação conforme contrato, causando perda de receita.	Médio	Provável
Manutenção	Custos adicionais por previsão incorreta da	Médio	Ocasional

	necessidade de manutenção ou por falha na construção.		
Custo da energia	Custos adicionais por previsão incorreta de dispêndio com energia.	Médio/Baixo	Ocasional
Custo da água	Custos adicionais por previsão incorreta de dispêndio com água.	Médio/Baixo	Ocasional
Custo de ações legais	Custos adicionais gerados por ações de terceiros contra o parceiro privado.	Médio/Baixo	Ocasional
Custos trabalhistas	Custos acima dos normais oriundos da área trabalhista.	Médio/Baixo	Ocasional
Má gestão	Gestão inadequada causando queda na qualidade do serviço.	Alto/Médio	Ocasional
Greves	Paralisação dos trabalhos por greve de empregados.	Médio	Remota
Força maior	Custos gerados por eventos da natureza que impeçam a continuidade da operação da ECP e do emissário.	Alto	Remota
Mudanças nas especificações do serviço exigidas pelo parceiro público	Custos operacionais adicionais gerados por mudanças nas especificações do serviço.	Médio	Remota
Ganhos de produtividade	Redução dos custos operacionais decorrentes de ganhos de produtividade.	Médio	Ocasional
Dificuldade em atingir parâmetros mínimos de desempenho	Perdas de receita causadas por dificuldade em atingir metas de desempenho contratuais.	Médio	Remota
Necessidade de reinvestimentos não previstos pelo parceiro privado	O parceiro privado precisa reinvestir no SDOJ em razão de uma depreciação mais acelerada do que a prevista.	Alto/Médio	Remota
Processos de Responsabilidade Civil	Custos relacionados a processos de responsabilidade civil de pessoas que se envolvam em acidentes causados por defeitos no emissário.	Baixo	Provável
Nova legislação ou regulação	Custos operacionais adicionais oriundos de novas leis ou regulamentações.	Alto/Médio/Baixo	Ocasional
Mudanças em tributos	Custos não previstos com majorações ou reduções de alíquotas de impostos.	Baixo	Provável
Obsolescência do QID	Os indicadores de desempenho se tornam obsoletos.	Médio	Ocasional
4. Riscos de término antecipado			
Intervenção por descumprimento do contrato por parte do parceiro privado	Intervenção na concessão por interesse público, gerando custos adicionais.	Alto	Ocasional
Encampação	Encampação da concessão por interesse público, gerando custos adicionais.	Alto	Improvável
Caducidade	Decretação da caducidade da concessão por insuficiência de desempenho do parceiro privado.	Alto	Improvável
Rescisão contratual	Rescisão contratual consensual.	Alto	Remota
Rescisão judicial	Rescisão judicial por iniciativa do parceiro privado.	Alto	Remota
Anulação	Anulação do contrato por falhas de naturezas	Alto	Remota

	diversas e insanáveis.		
Término por força maior	Término antecipado do contrato em razão de evento da natureza.	Alto	Improvável
Extinção da concessão da EMBASA com a Prefeitura	Risco advindo da rescisão do contrato de concessão entre a Prefeitura de Salvador e a Embasa.	Alto	Remota
Falência	Risco de interrupção do contrato por decretação da falência do parceiro privado.	Alto	Ocasional
Riscos políticos	Novo governo pode decidir encerrar as concessões.	Alto	Remota
5. Riscos jurídicos			
Relacionados a Direito do Trabalho	Risco advindo do não-cumprimento da legislação trabalhista existente para prejudicar o exercício das atividades objeto da concessão.	Baixo	Ocasional
Relacionados a Direito Societário	Risco advindo do não-cumprimento das normas societárias, ocasionando má constituição do parceiro privado.	Médio	Ocasional
6 Riscos de licitação			
Inexistência de concorrentes	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade em executar o Projeto com as especificações básicas do Licitante; - Dificuldade em implantar o Projeto dentro do prazo especificado pelo Licitante; - Dificuldade em obter/manter os índices de desempenho exigidos no Edital; - Valores que oneram/remuneram o objeto licitado não são atrativos; e - Direitos e deveres não são bem definidos ou corretamente alocados. 	Alto	Ocasional
Existência de muitos licitantes	Quantidade de licitantes dificulta escolha da melhor proposta.	Alto	Ocasional
Impugnação do processo de licitação	Ignorância das leis que regem os processos licitatórios ou abuso do uso de instrumentos legais por parte dos concorrentes ou entidades sociais.	Alto	Ocasional
7 Riscos de controle			
Esgoto com excesso de resíduos sólidos	A EMBASA encaminha esgoto com excesso de resíduos sólidos e areia, causando mais desgaste dos equipamentos e mais custos de transporte na ECP.	Médio	Ocasional
Esgoto excessivamente contaminado	A EMBASA encaminha esgoto excessivamente contaminado, causando uma contaminação acima do permitido na saída do emissário no mar.	Médio	Remota
Custo de monitoramento ambiental	Custos excessivos para monitoramento dos indicadores de desempenho ambientais.	Baixo	Remota
Custo de monitoramento operacional	Custos excessivos para monitoramento dos indicadores de desempenho operacionais.	Baixo	Remota
Controle do monitoramento dos	Risco oriundo do monitoramento inadequado dos indicadores de desempenho.	Médio	Ocasional

indicadores de desempenho			
Paralisação do sistema	Paralisação dos equipamentos da ECP ou indisponibilidade do emissário.	Médio	Remota
8. Riscos ambientais e sociais associados às obras na parte terrestre			
Desapropriações	Desapropriações causadas pelas obras da ECP - Estão previstos 4,2 ha de desapropriações.	Alto	Frequente
Geração de Emissões atmosféricas e ruídos (Transtornos à população)	Impacto relacionado à perfuração do emissário terrestre, obras de terraplanagem e movimentação de veículos e equipamentos.	Médio	Frequente
Ocorrência de processo de desestabilização do terreno	Erosões, escorregamento, desagregação superficial e recalque na área de construção do emissário terrestre e da ECP.	Médio	Provável
Geração de resíduos decorrentes do tratamento prévio dos efluentes	Produção de resíduos sólidos, transporte e despejo em aterro sanitário.	Baixo	Ocasional
Inundações e extravasamento decorrentes de falhas na operação da Estação de recalque.	Risco decorrente de interrupções no sistema de recalque, condicionando a vazão por via fluvial, influenciando diretamente nas condições de balneabilidade das praias.	Alto	Ocasional
Deterioração da qualidade da água nas praias	Vazamentos decorrentes da má operação do emissário.	Alto	Remota
Deterioração da qualidade da água e impactos sobre a biota marinha, em função do material particulado sedimentado	Aumento do material particulado sedimentado acima do padrão estabelecido.	Médio	Ocasional
9. Riscos ambientais e sociais associados às obras na parte marítima			
Aumento de Tráfego/Transporte de Materiais e Equipamentos	Aumento da circulação de caminhões por vias urbanas de grande intensidade de tráfego.	Baixo	Remota
Segurança marítima/Risco de Acidentes com embarcações e equipamentos de pesca e outros navegantes	As instalações do Píer de Lançamento e do Emissário podem gerar conflitos com a atividade de pesca e outras embarcações.	Baixo	Ocasional
Alterações nos parâmetros oceanográficos	Alterações provenientes das escavações para instalações do Píer e do emissário.	Baixo	Ocasional
Impacto sobre a biota marinha	Impacto decorrente da instalação do emissário no leito marítimo e das escavações para instalação do Píer, causando deslocamento, compressão e soterramento da fauna e flora bentônica.	Médio	Provável

10. Riscos ambientais e sociais associados a aspectos administrativos e legais			
Deterioração da qualidade da água e impactos sobre a biota marinha, em função da mudança nos efluentes lançados	Risco de contaminação em função das mudanças nos padrões de efluentes lançados.	Alto	Frequente
Atrasos no licenciamento ambiental	Riscos de atrasos no licenciamento ambiental, podendo provocar a interrupção das obras de ampliação.	Alto	Remota
Riscos legais	Ações judiciais ambientais.	Alto	Ocasional
Necessidade de Audiências Públicas adicionais	O processo de consulta pública sobre o empreendimento pode ser delongado em função do pedido de realização de novas audiências.	Médio	Remota
Necessidade de complementações ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) durante o processo de licenciamento	O órgão ambiental pode julgar necessária a realização de estudos adicionais complementares, os quais podem ocorrer como condicionante da Licença Prévia ou mesmo para a sua emissão.	Alto/Médio/Baixo	Ocasional
Riscos administrativos	Ações administrativas ambientais (por exemplo, autos de infração).	Alto	Remota
11. Outros riscos			
Cancelamento ou não-renovação das apólices de seguros por parte das seguradoras	Seguradora cancela ou decide não renovar apólices de seguro por considerar o negócio muito arriscado.	Baixo/Médio	Remota
Risco de reajuste tarifário	Reajuste tarifário não acompanhar a variação de inflação.	Médio/Alto	Ocasional/Provável

¹ A ocorrência de determinado risco pode causar para o projeto um impacto alto, médio ou baixo.

² A probabilidade de ocorrência de determinado risco pode ser frequente, provável, ocasional, remota ou improvável.

Fonte: elaboração própria.

A partir da análise de todos os riscos envolvidos no projeto, verifica-se o tratamento dado aos riscos mais relevantes, isto é, sua alocação e as formas de mitigação previstas no edital de licitação e na minuta do contrato.

A tabela a seguir apresenta os riscos com maior impacto esperado e o tratamento dado a estes.

Tabela 12: Matriz de riscos do Projeto-Piloto do SDOJ

Risco	Alocação ¹	Mitigação
Não-aderência às especificações do parceiro público	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Parceiro público realiza audiência/consulta pública, disponibilizando o edital de licitação com o Projeto Básico e estudos para esclarecimento das especificações; e - Pagamento proporcional à qualidade do serviço prestado especificado pelo parceiro público.
Mudanças do Projeto a pedido do parceiro público	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
Mudanças do Projeto a pedido do parceiro privado	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Desde que o parceiro público aceite a modificação solicitada; há compartilhamento dos custos adicionais ou das economias.
Custo e prazo da obra	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Exigência de Garantia de Fiel Cumprimento de Obrigações Contratuais (<i>Performance Bond</i>); e - O parceiro privado firma contrato do tipo <i>turn-key</i> de construção (Contrato de EPC).
Problemas geológicos no subsolo onde o emissário será construído	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Termo de aceitação dos estudos técnicos disponível no edital de licitação.
Desapropriações (construção)	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio do Governo à SPE no processo de desapropriações; e - Reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
Força maior	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de Seguros (risco de engenharia); - Revisão do cronograma de investimentos; e - Reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
Problemas de caixa durante a obra	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Exigência de comprovação do índice de liquidez do licitante; - <i>Performance/Completion Bond</i>; e - O parceiro privado firma contrato do tipo <i>turn-key</i> de construção (Contrato de EPC).
Falência da construtora contratada para a realização da obra	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - O parceiro privado exige a comprovação de saúde financeira da construtora contratada; - <i>Performance Bond</i> da construtora contratada; e - O parceiro privado firma contrato do tipo <i>turn-key</i> de construção (Contrato de EPC).
Uso de material de construção inadequado ou de má qualidade	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento das obras pela Embasa; - <i>Performance/Completion Bond</i>; e - O parceiro privado firma contrato do tipo <i>turn-key</i> de construção (Contrato de EPC).
Má gestão	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Step-In-Rights</i>; e - QID com indicadores de desempenho medidos periodicamente.
Mudanças nas especificações exigidas pelo parceiro público	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
Dificuldade em atingir parâmetros mínimos de desempenho	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação do mecanismo de pagamento, do QID (indicadores de desempenho e respectivas metodologias de medição) e do mecanismo de retenção de receita em

		<p>audiência/consulta pública antes do lançamento do edital de licitação;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Calibrar o mecanismo de retenção para que este não afete a capacidade operacional da SPE; e - <i>Step-In-Rights</i>.
Necessidade de reinvestimentos não previstos pelo parceiro privado	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Análise da capacidade técnica e da experiência da construtora contratada; e - Caracterização físico-química do esgoto.
Nova legislação ou regulação	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.
Obsolescência do QID	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Cláusula de revisão periódica dos indicadores de desempenho e de seu mecanismo de medição, desde que fundamentada com dados e estudos.
Controle de monitoramento dos indicadores de desempenho	Público	<ul style="list-style-type: none"> - EMBASA audita sistema de medição de indicadores de desempenho do parceiro privado periodicamente.
Desapropriações (ECP)	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de comunicação social; e - Verificação da conclusão do estudo imobiliário, conclusão do processo de indenização e conclusão do programa de reassentamento antes que o operador privado obtenha a Licença de Instalação.
Impacto sobre a biota marinha	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de monitoramento da biota marinha.
Deterioração da qualidade da água nas praias	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Indenizações; - Respostas à sociedade e ao órgão ambiental; e - Exigências de monitoramento.
Deterioração da qualidade da água e impactos sobre a biota marinha, em função do material particulado sedimentado	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Multas por parte dos órgãos ambientais.
Deterioração da qualidade da água e impactos sobre a biota marinha, em função da mudança nos efluentes lançados	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Exigências de monitoramento da qualidade da água; e - Monitoramento do lançamento nas bacias de captação.
Atrasos no licenciamento ambiental	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos ambientais adequados e atendimento às exigências e aos prazos estipulados pelos órgãos ambientais podem reduzir a probabilidade de ocorrência deste risco a “Remota”.
Riscos legais (ambientais)	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação de um Programa de Licenciamento Ambiental; - Plano de gestão ambiental para a operação; e - Atendimentos às exigências administrativas e legais.
Necessidade de Complementações ao EIA durante o processo de licenciamento	Público (antes da emissão da Licença Prévia) ou Privado (após a emissão da Licença Prévia)	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação do processo de licenciamento; - Realização de novos estudos; e - Acompanhamento institucional do processo de licenciamento.
Riscos administrativos (ambientais)	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Implementação de um Programa de Licenciamento Ambiental; - Plano de gestão ambiental para a operação; e - Atendimentos às exigências administrativas e legais.
Intervenção por descumprimento do contrato por parte do parceiro privado	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios de reembolso de Valor Residual estabelecido no Contrato de PPP; - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas;

		<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento dos Indicadores de Desempenho; e - Regras e procedimentos para intervenção.
Encampação	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios e procedimentos para reembolso de Valor Residual estabelecido no Contrato de PPP; e - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.
Caducidade	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Previsão de formas de intervenção antes da decretação da caducidade; - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas; e - <i>Step-In-Rights</i>.
Rescisão consensual	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios e procedimentos para reembolso de Valor Residual estabelecido no Contrato de PPP; e - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.
Rescisão Judicial	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios e procedimentos para reembolso de Valor Residual estabelecido no Contrato de PPP; e - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.
Anulação	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios e procedimentos para reembolso de Valor Residual estabelecido no Contrato de PPP; e - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.
Término por força maior	Compartilhado	<ul style="list-style-type: none"> - Critérios e procedimentos para reembolso de Valor Residual estabelecido no Contrato de PPP; - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas; e - Plano de Seguros (lucros cessantes).
Extinção da concessão da EMBASA com a Prefeitura	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Anuência da Prefeitura de Salvador no contrato de PPP referente à continuidade da operação do parceiro privado, mesmo com a rescisão da concessão com a Embasa.
Falência	Privado	<ul style="list-style-type: none"> - Definir critérios no procedimento licitatório para seleção de investidores com boa capacidade financeira; - Mecanismo de acompanhamento periódico da situação financeira do parceiro privado pelo parceiro público; - Procedimentos preventivos para intervenção na SPE antes de esta entrar em situação falimentar, a ser disparada pela medição dos índices financeiros do QID; e - <i>Step-In-Rights</i>.
Riscos políticos	Público	<ul style="list-style-type: none"> - Regras para cálculo e pagamento do Valor Residual/Lucros Cessantes do projeto; e - Arbitragem, quando se tratar de questões econômicas.

¹ Cada risco pode ser alocado ao parceiro público, ao parceiro privado ou mesmo ser compartilhado.

Fonte: BAHIA. Edital de licitação nº 026, de 19/04/2006. Bahia, 2006.

A partir dessa análise detalhada dos riscos e posterior alocação destes, pode-se definir a forma pela qual o Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050 será estruturado.

6.2.4 Mecanismo de Pagamento

Em relação ao mecanismo de pagamento a ser utilizado nesse projeto, esta será uma concessão administrativa, isto é, conforme apresenta o § 2º, do art. 2º, da Lei Federal, a remuneração do parceiro privado será paga integralmente pelo Governo, a qual está vinculada à disponibilidade e qualidade do serviço ou a outro critério.

Conforme apresenta a minuta do contrato, entretanto, a contraprestação pecuniária devida ao parceiro privado pela prestação dos serviços não estará totalmente vinculada aos indicadores de desempenho definidos para esse projeto. A cláusula 23 da minuta do contrato apresenta que a contraprestação mensal será composta por uma parcela fixa e uma variável:

- A parcela fixa será o equivalente ao montante necessário para o parceiro privado efetuar o pagamento da amortização do principal e dos juros das dívidas contraídas; e
- A parcela variável será equivalente à diferença entre a contraprestação e a parcela fixa.

Essa medida reduz o caráter inovador do mecanismo de pagamento, pois o incentivo para que o parceiro privado se comporte de determinada maneira será menor. Por outro lado, o efeito negativo da inovação, refletido em incertezas quanto ao funcionamento prático desta, também é reduzido podendo fazer com que os custos de financiamento também sejam reduzidos - já que o risco de crédito da operação é menor.

De acordo com o edital de licitação do Projeto-Piloto de PPP do SDOJ, a qualidade do serviço prestado pelo parceiro privado será avaliada por meio de uma série de indicadores, os quais compõem o QID. Os indicadores estão divididos em cinco áreas, sendo atribuído a cada área um peso para o cálculo da nota do QID final:

- Disponibilidade de vazão: 50%;
- Operacional: 25%;
- Ambiental: 15%;
- Social: 5%; e

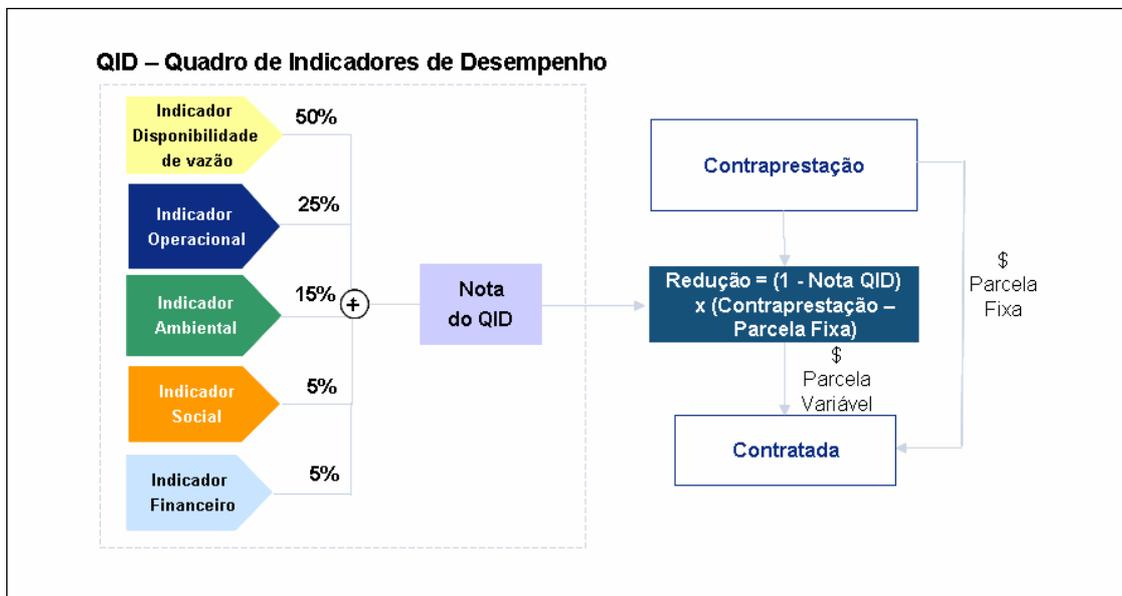
- Financeira: 5%.

Cada uma das cinco áreas, por sua vez, é composta de indicadores de desempenho específicos com pesos predefinidos. Ao contrário do que ocorrerá no Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, no caso do Projeto-Piloto de PPP do SDOJ a medição dos indicadores se dará por intermédio do próprio parceiro privado, sendo o conflito de interesses mitigado a partir da verificação dessa medição pelo parceiro público. A inexistência de um verificador independente para o QID não compromete a eficácia do mecanismo de pagamento, todavia, pode incorrer em custos adicionais decorrentes de discordância constante quanto à nota de QID auferida.

Dessa forma, cada indicador será medido periodicamente e as notas do QID serão atribuídas mensalmente, de acordo com critérios de desempenho estabelecidos em contrato. As notas poderão variar entre zero e dez.

A figura a seguir apresenta o funcionamento do sistema de QID, cujo resultado é uma nota global do QID variando entre zero e dez, representando uma nota igual a dez 100% da contraprestação, isto é, caso o parceiro privado atenda plenamente a todos os critérios e ofereça uma qualidade de serviço igual ou melhor do que a exigida pelo parceiro público, a parcela variável da contraprestação advinda do parceiro público é recebida de forma integral. Atualmente, como o projeto ainda está em fase de licitação não se conhece o montante equivalente à totalidade da contraprestação, uma vez que o valor da contraprestação proposto pelos potenciais investidores é um dos critérios utilizados pelo Governo para definir a escolha do parceiro privado.

Figura 10: Sistema do QID



Fonte: BAHIA. Edital de licitação nº 026, de 19/04/2006. Bahia, 2006.

Da mesma forma que estabelecido no Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, o objetivo do Governo da Bahia também foi atrelar a remuneração do parceiro privado ao seu desempenho nos mais diversos aspectos e não apenas na qualidade operacional do serviço. Entretanto, ao mesmo tempo em que o Governo da Bahia procurou estabelecer um incentivo eficaz para que o parceiro privado se comporte de determinada maneira, procurou limitar a inovação do mecanismo de pagamento, atrelando somente uma parte da remuneração do parceiro privado ao seu desempenho e sua disponibilidade do serviço.

No tocante aos aspectos relevantes do mecanismo de pagamento desse projeto, temos:

- **Transparência:** o edital de licitação também apresenta detalhadamente todos os indicadores de desempenho, sua forma de medição, periodicidade de avaliação, parâmetros avaliados, etc., de forma que o parceiro privado tem pleno conhecimento *a priori* dos critérios utilizados para que consiga obter a totalidade de sua remuneração. Assim como ocorreu com o Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, a audiência pública prévia à licitação

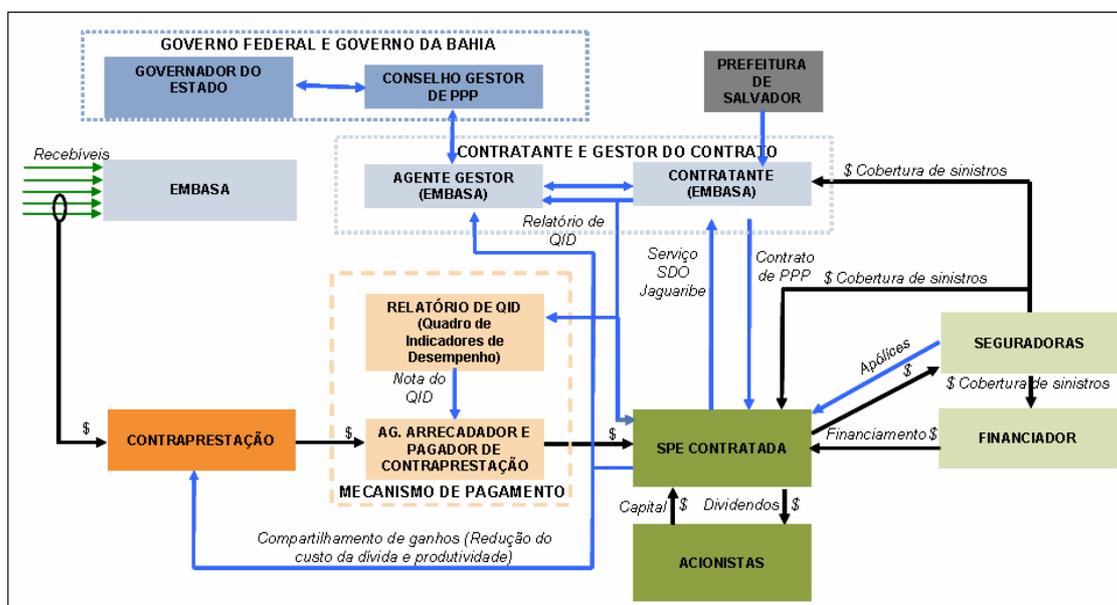
permitiu obter opiniões e sugestões acerca de todos os aspectos do projeto, inclusive do QID;

- Complexidade/Simplicidade: o QID desse projeto possui um grupo adicional em comparação com o Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, pois os indicadores relacionados à vazão constituem o objetivo principal desse sistema de disposição oceânica;
- Relevância: anteriormente à licitação, também se realizou uma audiência pública para obter opiniões, críticas e sugestões de potenciais investidores e outros interessados no projeto e não houve questionamentos significativos a respeito desse mecanismo de pagamento;
- Administração: diferentemente do Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, o Projeto-Piloto de PPP do SDOJ possui uma operação mais simples, o que reflete em indicadores de desempenho mais objetivos e diretos. Nesse caso, os indicadores relacionados à vazão são os mais importantes e, portanto, possuem um peso maior no sistema de QID;
- Originalidade: com exceção dos indicadores sociais, os demais indicadores sempre existiram em projetos desse tipo;
- Incentivo a comportamentos: a total eficácia desse tipo de incentivo só poderá ser verificada posteriormente, entretanto, em comparação com o incentivo criado para o Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, o sistema de QID do SDOJ parece oferecer um incentivo um pouco menor. Isso porque o Governo da Bahia fixou somente parte da remuneração do parceiro privado ao seu desempenho; e
- Manipulação: a estrutura definida para esse projeto não parece ser tão eficaz quanto à definida para o Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, já que não há a figura de um verificador independente. Mesmo assim, o risco de manipulação dos indicadores não se mostra muito elevado, tendo em vista a simplicidade e a objetividade destes.

A seguir apresenta-se o arcabouço legal estruturado para o projeto.

6.2.5 Arcabouço Legal

Figura 11: Modelagem institucional do Projeto-Piloto de PPP do SDOJ



Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao Projeto-Piloto de PPP do SDOJ, a EMBASA é a empresa estadual de saneamento básico responsável, com base em contrato de concessão, pela prestação do serviço de água e esgoto em diversos municípios do Estado, entre eles Salvador. Dessa forma, nessa condição, é competente para celebrar contrato de PPP que tenha por objeto a construção e manutenção de um emissário submarino para disposição de esgoto. Conforme indicado na figura anterior, considerando a existência desse relacionamento contratual entre o município de Salvador e a Embasa, torna-se importante a anuência desse município no contrato de concessão administrativa que será celebrado. Assim como ocorre com o Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, o parceiro privado necessariamente será uma SPE.

Atualmente, não há um Agente Regulador para o setor de saneamento no Estado da Bahia, de modo que a EMBASA ficará responsável pela administração do Contrato de PPP.

No que concerne ao mecanismo de pagamento estruturado para o projeto, o pagamento da contraprestação se fará pela aferição de uma nota indicando o desempenho do parceiro privado. Essa aferição se dará pelo envio dos dados necessários pelo parceiro privado e posterior verificação pelo parceiro público. Caso não haja consenso entre os parceiros público e privado quanto à nota do QID, a decisão será encaminhada a uma auditoria ambiental independente.

O monitoramento do desempenho do parceiro privado resultará em uma nota técnica mensal que determinará o percentual de cumprimento dos indicadores previstos no QID, no entanto, esse percentual será aplicado apenas à parcela variável da contraprestação. O parceiro privado receberá a parcela fixa da contraprestação, independentemente da qualidade do serviço prestado, para não afetar o repagamento da dívida contraída.

O pagamento da contraprestação será realizado por meio de uma estrutura de cessão de créditos não tributáveis (recebíveis) da Embasa, enquadrando-se, assim, na opção II do art. 6º da Lei Federal de PPP nº 11.079/04 e na opção III do art. 11 da Lei Baiana de PPP nº 9.290/04. Ou seja, um conjunto de contas de usuários da EMBASA será selecionado por critérios de elegibilidade preestabelecidos no montante necessário para o pagamento da contraprestação mensal e cedido ao parceiro privado por um prazo equivalente ao do Contrato de PPP, a título de contraprestação para o pagamento dos serviços do SDOJ à Embasa.

O risco de inadimplemento, apontado no Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050 como sendo um risco potencial para a estrutura definida, não se apresenta da mesma forma para o Projeto-Piloto de PPP do SDOJ, visto que a estrutura formada com a cessão de recebíveis transfere o risco de inadimplemento do Governo para os créditos cedidos, os quais estão pulverizados e são rotativos ao longo do tempo.

Relativamente ao compartilhamento de ganhos, a EMBASA acompanhará e fiscalizará o desempenho financeiro da SPE, por meio de Relatórios de QID gerados periodicamente pelo Sistema de QID, para verificar a ocorrência de ganhos excessivos decorrentes de redução do risco de crédito (refinanciamentos) e ganhos de produtividade. De acordo com o edital de licitação, o compartilhamento desses ganhos excessivos será feito por intermédio da redução correspondente

do valor das contraprestações mensais vincendas devidas pelo parceiro público. Esse compartilhamento de ganhos será feito na proporção de 50% para o parceiro público e 50% para o parceiro privado.

No caso da captura do superlucro, a Lei Baiana prevê o compartilhamento com a Administração Pública dos ganhos econômicos decorrentes dos ganhos de produtividade, em seu art. 8º, inciso VI.

O envolvimento das seguradoras na modelagem institucional desse projeto é semelhante ao da modelagem institucional do Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050 e se dará por meio das garantias e dos seguros necessários ao projeto. A tabela a seguir apresenta os principais tipos de garantias e seguros.

Tabela 13: Garantias e seguros a serem contratados pelo parceiro privado

Tipos de Garantias e Seguros	Beneficiário¹
1. <i>Bid Bond</i>	Público
2. <i>Performance Bond</i>	Público
1. Propriedade	Privado
2. Engenharia e Projeto	Privado
3. Obras e Perdas de Construção	Privado

¹ O beneficiário da garantia ou do seguro pode ser o parceiro público (Poder Concedente) ou o parceiro privado (SPE).

Fonte: elaboração própria.

Um outro elemento de grande importância na modelagem institucional do projeto, o financiador, também pode ter seus riscos mitigados, gerando um benefício adicional ao projeto a partir de uma avaliação mais precisa acerca do risco global do projeto. Tal benefício adicional se traduz em custos de financiamento reduzidos o que, por sua vez, pode refletir uma contraprestação menor a ser paga pelo parceiro público, havendo uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos.

Conforme apresentado anteriormente, somente parte da remuneração do parceiro privado estará vinculada ao seu desempenho, sendo a parcela fixa de sua remuneração voltada para mitigar o risco de crédito perante o financiador. Esse elemento particular da estrutura do projeto pode potencialmente reduzir o custo total do financiamento. Além disso, a Lei Federal de PPP (art. 5º, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.079/04) prevê ainda a possibilidade de os contratos estabelecerem requisitos e condições em que a Administração Pública autoriza a transferência do controle da SPE para seus financiadores, com o objetivo de promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

Assim como no Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050, os resultados práticos do arcabouço legal estabelecido para esse projeto somente poderão ser analisados posteriormente quando a PPP estiver em funcionamento.

6.2.6 *Value for Money*

Assim como a legislação federal e mineira, a legislação baiana também trata da questão da justificativa da PPP como a melhor opção para a sociedade. Assim, a análise VfM também constitui um elemento essencial para a estruturação do projeto.

No caso do Projeto-Piloto de PPP do SDOJ, a publicação desse estudo também não é obrigatória, no entanto, como é um requisito para que se possa licitar um projeto de PPP, pode-se concluir a partir daí que esse tipo de estudo deve ter sido analisado e aceito pelo órgão público competente.

Assim, primeiramente, deve-se analisar a capacidade de o Governo do Estado da Bahia levantar os recursos necessários para financiar o projeto. O Projeto-Piloto de PPP do SDOJ poderia ser financiado pelo setor público por meio das seguintes opções:

- Governo do Estado da Bahia: por capital próprio ou por capital de terceiros; e
- Embasa: por capital próprio ou por capital de terceiros (sem garantias do Estado).

No tocante ao Governo do Estado da Bahia, os recursos advindos do capital próprio do Governo sofrem a mesma limitação que no caso do Governo do Estado de Minas Gerais, isto é, há as vinculações constitucionais e/ou legais e as chamadas “contrapartidas”, fazendo com que os recursos sejam destinados obrigatoriamente a outros fins. A alternativa aos recursos próprios seria a captação de recursos no mercado financeiro, porém, o potencial de alavancagem financeira é restrito, havendo limites impostos por lei ao grau de endividamento do setor público.

Em relação à Embasa, esta é uma sociedade de economia mista, tendo como acionista majoritário o Governo da Bahia. Analisando as demonstrações financeiras e as operações da EMBASA e de outras empresas do setor de saneamento, percebe-se que a EMBASA não está entre as empresas mais eficientes do setor, tanto em termos operacionais como em termos financeiros (conforme apresentado no documento “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2003” publicado pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento). Dessa forma, é razoável imaginar que a geração de caixa da EMBASA seja insuficiente para realizar por si só os investimentos desse projeto, bem como todos os demais investimentos de manutenção e de outros projetos prioritários de água e saneamento. Sobre a captação de recursos de terceiros, não se pode considerar nenhum tipo de garantia por parte do Governo do Estado da Bahia, pois garantias são consideradas como dívida e esbarrariam nas limitações de aumento no estoque da dívida do Estado impostas pelo Programa de Ajuste Fiscal (PAF), pela LRF e pela Resolução nº 43/01.

Dessa forma, nesse caso também existe um contingenciamento do setor público, dificultando o levantamento de recursos e, portanto, limitando a realização de novos investimentos.

Posteriormente, deve-se analisar o histórico do parceiro público na realização de investimentos em projetos de escopo semelhante, para verificar a existência de um histórico de atrasos e estouros de orçamento, e considerar tais custos na análise.

No tocante à questão da potencial qualidade inferior dos serviços prestados por um órgão público, verifica-se que, no caso específico de um sistema de disposição oceânica, a disponibilidade de uma infra-estrutura de qualidade inferior poderia incorrer em custos adicionais nos seguintes setores:

- Saúde: investimentos em saneamento estão relacionados diretamente com a redução de doenças de veiculação hídrica. O atraso na construção do SDOJ, ou mesmo o serviço de saneamento de qualidade inferior, fará com que a população fique mais exposta a esse tipo de doença;
- Meio ambiente: o esgoto lançado diretamente nas praias é a principal causa da poluição das águas. Um atraso na disponibilização do serviço do SDO do Jaguaribe implicará a inviabilização da coleta do esgoto para disposição oceânica, resultará no lançamento do esgoto nas vias pluviais e, conseqüentemente, no comprometimento da balneabilidade das praias de Salvador, uma das principais alternativas de lazer da maioria da população desta região; e
- Turismo: em cidades litorâneas como Salvador a infra-estrutura de saneamento é uma das maiores preocupações do setor de turismo, uma vez que agem diretamente na qualidade das praias (balneabilidade), principal atrativo turístico dessas cidades.

A quantificação desses custos é uma tarefa difícil e subjetiva, todavia deve ser feita para verificar qual a melhor opção de estruturação. A soma de todos esses custos comporá o custo da opção tradicional. O custo da opção de PPP para o Governo será justamente o valor presente das contraprestações que seriam pagas ao parceiro privado.

Assim, a análise VfM indicará, a partir da comparação do valor presente de cada opção, qual a melhor forma de estruturar o projeto.

6.3 Resultados dos Casos Analisados

A partir do estudo dos casos do Projeto-Piloto de PPP da Rodovia MG-050 e do Projeto-Piloto de PPP do SDOJ, pode-se verificar como estão sendo estruturados os primeiros projetos de PPP do Brasil. Conforme apresentado anteriormente, as PPPs estão em uma fase embrionária no País e, portanto, não é possível determinar hoje se serão ou não bem-sucedidas no contexto brasileiro, todavia, pode-se checar o potencial de sucesso das PPPs a partir da verificação se a implantação

desses projetos no Brasil está sendo feita conforme os princípios gerais bem-sucedidos utilizados em experiências internacionais.

Dessa forma, identificaram-se no presente trabalho, a partir da revisão bibliográfica da literatura existente sobre o tema, quatro princípios fundamentais das experiências bem-sucedidas em PPPs internacionais:

- Alocação eficiente dos riscos;
- Mecanismos de pagamento diferenciados;
- Arcabouço legal confiável; e
- Análise *Value for Money*.

A partir de tais princípios fundamentais e dos casos analisados, pode-se fazer um resumo do que está sendo feito em cada um desses projetos pioneiros de PPP no Brasil:

Tabela 14: Resumo dos casos analisados

Princípios da PPP	Projeto-Piloto da Rodovia MG-050	Projeto-Piloto do SDOJ
1. Alocação dos riscos	Procurou-se realizar uma alocação eficiente e clara dos riscos pertinentes ao projeto à parte mais capacitada em administrá-los.	Procurou-se realizar uma alocação eficiente e clara dos riscos pertinentes ao projeto à parte mais capacitada em administrá-los.
2. Mecanismo de pagamento	Estabeleceu-se um mecanismo de pagamento envolvendo a cobrança direta do usuário pelo serviço, mais uma contraprestação do parceiro público atrelada à qualidade do serviço prestado e à sua disponibilidade. O incentivo criado é fazer com que o parceiro privado atinja sempre determinada qualidade de serviço.	Estabeleceu-se um mecanismo de pagamento envolvendo uma contraprestação do parceiro público, responsável pela totalidade da remuneração do parceiro privado. Somente parte da contraprestação está atrelada à qualidade do serviço prestado e à sua disponibilidade. O incentivo criado é fazer com que o parceiro privado atinja sempre determinada qualidade de serviço.

3. Arcabouço legal	<p>A modelagem institucional foi definida para permitir que a alocação dos riscos e o mecanismo de pagamento definidos anteriormente pudessem funcionar adequadamente. O papel de cada componente da modelagem institucional está claramente estabelecido e as leis relacionadas a essa PPP são objetivas e diretas.</p> <p>O marco regulatório propriamente dito só terá eficácia a partir da consolidação das primeiras experiências bem-sucedidas de PPPs.</p>	<p>A modelagem institucional foi definida para permitir que a alocação dos riscos e o mecanismo de pagamento definidos anteriormente pudessem funcionar adequadamente. O papel de cada componente da modelagem institucional está claramente estabelecido e as leis relacionadas a essa PPP são objetivas e diretas.</p> <p>O marco regulatório propriamente dito só terá eficácia a partir da consolidação das primeiras experiências bem-sucedidas de PPPs.</p>
4. Análise <i>Value for Money</i>	<p>Tanto a lei federal como a lei estadual pertinente às PPPs obrigam a demonstração das vantagens socioeconômicas da adoção da PPP em detrimento de outras formas de contratação e prestação dos serviços de utilidade pública. No entanto, as mesmas leis não obrigam a publicação de tais estudos.</p> <p>Assim, tendo em vista que existe uma obrigação legal, é possível concluir que tal estudo tenha sido feito e analisado pelo Governo, embora o mesmo não tenha sido publicado.</p>	<p>Tanto a lei federal como a lei estadual pertinente às PPPs obrigam a demonstração das vantagens socioeconômicas da adoção da PPP em detrimento de outras formas de contratação e prestação dos serviços de utilidade pública. No entanto, as mesmas leis não obrigam a publicação de tais estudos.</p> <p>Assim, tendo em vista que existe uma obrigação legal, é possível concluir que tal estudo tenha sido feito e analisado pelo Governo, embora o mesmo não tenha sido publicado.</p>

Fonte: elaboração própria.

Em suma, percebe-se que em ambos os casos analisados procurou-se estruturar as PPPs conforme os fundamentos das PPPs internacionais bem-sucedidas. Tendo em vista a não-existência de experiências semelhantes em âmbito nacional, é imperativo que se utilizem as melhores práticas consolidadas existentes, com o intuito de maximizar o potencial de sucesso das PPPs no País e atingir os objetivos de obtenção dos benefícios desse tipo de estrutura identificados internacionalmente.

7 CONCLUSÕES

A questão das PPPs é um assunto que vem gerando diversas discussões nos últimos anos e sua importância é significativa, tendo em vista a necessidade crescente por melhorias na infraestrutura do País concomitantemente ao contingenciamento do setor público.

As restrições orçamentárias do Governo, tanto em âmbito federal como em âmbito estadual e municipal, são evidentes e acabam por dificultar a realização de diversos investimentos de fundamental importância para o País. Dessa forma, a partir da capacidade financeira do Estado limitada pelos gastos públicos correntes, as alternativas existentes para a solução desse problema envolvem o estabelecimento de parcerias com o setor privado.

O advento do envolvimento do setor privado na prestação dos serviços de utilidade pública no País ocorreu a partir da década de 1990 com as privatizações e posteriormente com as concessões tradicionais. Ultimamente, no Brasil, uma nova forma de parceria passou a ser considerada como uma alternativa às formas tradicionais de contratação e prestação dos serviços de utilidade pública: a Parceria Público-Privada (PPP). Esse novo instrumento traz consigo uma série de inovações em relação às demais formas de parceria de modo que uma regulamentação específica foi estabelecida e recentemente aprovada.

Assim, dada a atualidade da pesquisa e a não-existência de PPPs em efetiva operação, ainda não é possível analisar a verdadeira eficácia e eficiência desse tipo de parceria na realidade brasileira. No entanto, é possível e necessária a verificação de como as primeiras PPPs do País estão sendo estruturadas, já que a implantação correta dos princípios gerais das PPPs é condição capital para o sucesso de tais parcerias.

Analisando dois dos três projetos em estágio avançado de licitação, percebe-se que em ambos os casos os governos procuraram definir as estruturas das PPPs conforme as diretrizes e práticas consolidadas internacionalmente, inclusive reduzindo os efeitos inovadores de alguns aspectos da PPP.

Pode-se assim realizar uma análise comparativa entre o modelo europeu de PPPs e o modo como as primeiras PPPs brasileiras estão sendo estruturadas:

Tabela 15: Semelhanças e diferenças entre o modelo europeu de PPPs e a estrutura das primeiras PPPs brasileiras

Aspecto da Estruturação	Modelo Europeu	Primeiras PPPs Brasileiras
Alocação dos riscos	Os riscos são identificados e alocados à parte mais capacitada em administrá-los.	Os riscos pertinentes aos projetos foram identificados e procurou-se alocá-los à parte mais capacitada em administrá-los. Os contratos dos editais de ambas as PPPs definem as responsabilidades de cada parte da parceria. Como são as primeiras parcerias estruturadas dessa forma, existem alguns riscos relacionados à incerteza jurídica, porém, tais riscos tendem a desaparecer com a consolidação das PPPs.
Mecanismos de pagamento	Os mecanismos de pagamento são estruturados para garantir a alocação de riscos e promover incentivos de modo a alinhar o comportamento do parceiro privado aos interesses do parceiro público.	Procurou-se estruturar mecanismos de pagamento que alinhassem os interesses das partes envolvidas. No entanto, percebe-se que o pagamento do Governo não está integralmente atrelado ao desempenho do parceiro privado, o que diminui os incentivos. A razão disso decorre justamente da necessidade de não se utilizar de mecanismos inovadores de tal forma que inibissem o interesse do setor privado. Novamente, essa preocupação tende a se reduzir com o passar do tempo, à medida que a segurança provida pelas PPPs vai sendo consolidada.
Arcabouço legal	As estruturas legais formam um aparato legal seguro ao investidor privado.	Percebe-se que o arcabouço legal estabelecido inclui estruturas legais e garantias adicionais devido à incerteza jurisdicional. Tais aspectos criam custos transacionais adicionais, porém necessários nessa fase inicial de implantação das PPPs no País. Tais custos tendem a se

		reduzir ou mesmo desaparecer dependendo do sucesso e da aceitação dessa estrutura de PPP pelo setor privado.
<i>Value for Money</i>	A escolha dos projetos a serem estruturados sob PPP são submetidos a uma análise quanto as vantagens socioeconômicas criadas em detrimento de outras formas tradicionais de parcerias.	Assim como ocorreu nas experiências estrangeiras, a análise VfM é um estudo obrigatório em Lei para a aprovação da estruturação do projeto sob o formato de uma PPP. Tendo em vista a situação atual da capacidade financeira do Estado nas mais diferentes esferas de governo, esse tipo de análise é fundamental. Com a entrada em operação das primeiras PPPs, será criado um histórico de informações importantes para acessar se as PPPs de fato estão criando valor superior às outras formas de parceria.

Fonte: elaboração própria.

A adoção do modelo europeu como parâmetro para a estruturação das primeiras PPPs brasileiras se justifica a partir da necessidade de minimizar a probabilidade de ocorrência de erros de implantação através da utilização de princípios consagrados internacionalmente. Além disso, nota-se o intuito dos governos responsáveis por essas primeiras parcerias em estabelecer estruturas conhecidas e aprovadas pelos detentores do capital internacional, de modo a ampliar o potencial de investidores em PPPs, a exemplo do que ocorreu no Chile. O programa chileno de PPPs envolveu parcerias nos mais diversos setores, havendo grande preocupação com as estruturas jurídicas envolvidas, preocupação essa que pode ser observada a partir da adoção da possibilidade de arbitragem para garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos cujo objetivo final era assegurar um ambiente legal conhecido e seguro ao investidor privado.

É importante que haja essa preocupação com a implantação dessas primeiras PPPs, pois é a partir daí que será consolidado um ambiente jurídico seguro, essencial para que se possibilite a vinda de recursos privados nacionais e internacionais, principalmente. As questões legais ainda representam uma dificuldade, no entanto, o marco regulatório se consolida gradativamente à visão dos princípios econômicos do negócio, reduzindo assim a incerteza jurisdicional.

Nesse tocante é imperativo que se evite a ocorrência do erro de planejamento ocorrido com o processo de privatizações na década de 1990 no País. Pinheiro e Giambiagi (1999: 40) afirmam que devido às circunstâncias e à velocidade com que ocorreu o processo de privatização pouco planejamento prévio foi feito, refletindo-se em uma heterogeneidade da regulamentação dos diferentes setores de serviços públicos. Dessa forma, é importante que o processo de implantação das PPPs seja feito de forma ordenada e planejada e que os projetos passíveis de estruturação sob uma PPP sejam criteriosamente selecionados, de modo que não apenas o aparato legal estabelecido funcione adequadamente como também a aceitação da PPP tanto da sociedade civil como do setor privado e sua difusão se dêem com o passar do tempo.

Assim, no que concerne a pergunta-problema desse estudo é importante frisar que os primeiros projetos de PPPs no Brasil estão observando as boas práticas internacionais, sendo o potencial de grande sucesso. Ademais, pode-se dizer que a PPP é um instrumento do qual o Brasil necessita, visto que a infra-estrutura precária impõe custos adicionais a toda a população. Veja (2005) afirma que a precariedade dos serviços públicos é responsável por cerca de 8% das barreiras ao crescimento do país, considerando-se aí os efeitos diretos e indiretos causados pelas deficiências do setor público à economia.

A partir do presente trabalho, espera-se que haja um interesse crescente na análise do tema e que isso enseje a realização de novas pesquisas. No futuro, será possível e desejável verificar e quantificar a eficiência obtida com as primeiras PPPs brasileiras, atestando-se assim a verdadeira vantagem operacional desse tipo de parceria em detrimento de outras formas tradicionais de contratação e prestação dos serviços públicos. Nesse contexto, será importante analisar também a perspectiva dos usuários de tais serviços verificando-se se a qualidade do serviço proposta pela PPP realmente está atingindo os objetivos definidos *a priori*.

Uma fundamental contribuição ao estudo do tema advirá ainda da análise do impacto orçamentário dos pagamentos efetuados pelo Governo aos parceiros privados. Atualmente, de acordo com as leis federal e estaduais, a aprovação do projeto para a estruturação de uma PPP envolve entre outros aspectos a análise do impacto orçamentário das contraprestações, de modo a evitar que o projeto contribua para o contingenciamento do setor público. No entanto, tal análise

se dá previamente à efetiva operação do projeto, sendo necessário se certificar quanto ao efeito corrente das contraprestações na limitação dos gastos públicos.

Outra importante contribuição virá da verificação da eficácia do arcabouço legal estabelecido. Será essencial analisar se as estruturas jurídicas são adequadas aos objetivos propostos pelas PPPs, para se concluir se alterações se farão necessárias para que os objetivos das PPPs sejam atingidos.

Por fim, considerando-se a exposição e o detalhamento dos princípios adjacentes às PPPs bem-sucedidas internacionalmente, pode-se aprofundar o estudo de determinados princípios das PPPs. Por exemplo, com relação à alocação dos riscos do projeto, poder-se-ia definir métodos de apuração da transferência ótima de riscos através do estabelecimento de uma metodologia de quantificação dos riscos envolvidos. Outro exemplo consiste na análise *Value for Money*; conforme verificado anteriormente, esse tipo de análise envolve certo grau de subjetividade, assim, de modo a estabelecer maior transparência ao processo de estruturação da PPP, seria importante definir uma metodologia de cálculo do VfM. O aprofundamento desses tipos de estudo seria de grande valia para as futuras PPPs e serão possibilitados com o estabelecimento de um histórico de experiências do qual poderão se extrair informações essenciais para essas pesquisas.

Em suma, pode-se dizer que a PPP representa um instrumento de fundamental importância para as pretensões do País em inovar e melhorar sua infra-estrutura a partir da melhor utilização de seus recursos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. *O Impacto do Modelo na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, n° 10, 1997.

ABRUCIO, F.L. *Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente*. In BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P.K. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 1ª Edição: Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2001.

ALLEN, G. *The Private Finance Initiative*. Research Paper - House of Commons. Dezembro de 2001, Reino Unido.

ARTHUR ANDERSEN e ENTERPRISE LSE. *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*. HM Treasury, Reino Unido, 2000.

AZEREDO, A.R. *Financiamento de Longo Prazo no Brasil: Project Finance como uma Alternativa para a Infra-Estrutura*. Rio de Janeiro: UFRJ/Coppead, 1999.

BAHIA. Edital de licitação n° 026, de 19/04/2006. Bahia, 2006.

BAHIA. Decreto n° 9.433, de 01/03/2005. Bahia, 2005.

BAHIA. Decreto n° 9.322, de 31/01/2005. Bahia, 2005.

BAHIA. Lei n° 9.290, de 27/12/2004. Bahia, 2004.

BARBOSA, B.M. e SILVEIRA, A.H.P. *Parceria Público-Privada: compreendendo o modelo brasileiro*. Revista do Serviço Público, Brasília, vol. 56, n° 1, p.7-21, Jan/Mar 2005.

BARRIONUEVO, A. *Intervenção Estatal, Agências Reguladoras e Controle do Poder Econômico*. In *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. 1ª Edição: Ed. Fundap, São Paulo, 2005.

BENNET, E., SELDOM, J. e GROHMANN, P. *Joint Venture Public-Private Partnerships for Urban Environmental Services*. Report on UNDP/PPPUEs Project Development Facility (PDF), PPPUE Working Series, vol. 2, Nova York, 2003.

BESANKO, D., DRANOVE, D. e SHANLEY, M. *Economics of Strategy*. 2ª Edição: Ed. John Wiley & Sons Inc., EUA, 2000.

BLANCHARD, O. *Macroeconomia*. 1ª Edição: Ed. Campus Ltda., Rio de Janeiro, 1999.

BORGES, L.F.X. e FARIA, V.C.S. *Project Finance: Considerações sobre a Aplicação em Infra-Estrutura no Brasil*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 9, n° 18, pp.241-280, Dezembro de 2002.

BORGES, L.F.X. e NEVES, C. *Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 12, n° 23, pp.73-118, Junho de 2005.

BOYCKO, M., SCHLEIFER, A., VISHNY, R.W. *A Theory of Privatisation*. Economic Journal, vol. 106, pp.309-319, 1996.

BRASIL. Lei n° 11.079, de 30/12/2004. Brasília, 2004.

BRASIL. Lei Complementar n° 101, de 04/05/2000. Brasília, 2000.

BRASIL. Lei n° 8.987, de 13/02/1995. Brasília, 1995.

BRASIL. Lei n° 9.074, de 07/07/1995. Brasília, 1995.

BRASIL. Lei n° 8.666, de 21/06/1993. Brasília, 1993.

BRESSER PEREIRA, L.C. *Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil*. In PETRUCCI, V. e SCHWARZ, L. *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995*. Ensaio sobre a Reforma Administrativa Brasileira no Limiar do Século XXI. 1ª Edição: Ed. Universidade de Brasília, ENAP, Brasília, 1999.

CARNEIRO, F.G. e ROCHA, C.H. *Reforma do Setor Público na América Latina*. In *A Privatização no Brasil - o Caso dos Serviços de Utilidade Pública*. BNDES e Centro de Desenvolvimento da OCDE, 1999.

CAIDEN, G. *Administrative Reform Comes on Ages*. 1ª Edição: Ed. Walter de Gruyter, Nova York, 1991.

CEARÁ. Lei n° 13.557, de 30/12/2004. Ceará, 2004.

CENTRAL PPP UNIT. *Guidelines for the Reporting Arrangements, Role and Function of a Process Auditor in a Public Private Partnership Project*. Department of Finance, Irlanda, 2004.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO/CLAD. *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. Revista do Serviço Público, ano 50, n° 1, Janeiro-Março, 1999.

CONY, A.A. e BASSO, L.F.C. *Terceirização como Fonte de Vantagem Competitiva: Uma Alternativa de Flexibilização e Criação de Valor ao Acionista*. Anais do VI SEMEAD - Seminários em Administração, FEA/USP, 2003.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT. *Introduction to Public Private Partnerships*, Irlanda, 2000.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT. *Policy Framework for Public Private Partnership (PPP) in Ireland*. Irlanda, 2003.

ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *Public/Private Partnerships: A New Concept for Development*. Committee for Trade, Industry and Enterprise Development, 2003.

EDWARD, S. *Crises and Reform in Latin America*. NEW YORK: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1995.

EISENHARDT, K.M. *Building Theory from Case Study Research*. Academy of Management Review, vol. 14, n° 4, pp. 532-550, 1989.

EUROPEAN COMMISSION. *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*. 2003.

FERLIE, E., ASBURNER, L., FITZGERALD, L. e PETTIGRE, A. *A Nova Administração Pública em Ação*. 1ª Edição: Ed. Universidade de Brasília, ENAP, Brasília, 1999.

FINNERTY, J.D. *Project Finance: Engenharia Financeira Baseada em Ativos*. 1ª Edição: Qualitymark Editora, Rio de Janeiro, 1999.

FLEURY, F.L. *O Processo Decisório na Avaliação de Project Finance: Um Estudo de Caso em um Projeto de Infra-estrutura*. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

HM TREASURY. *PFI: meeting the investment challenge*. Reino Unido, 2003.

HM TREASURY. *Value for Money Assessment Guidance*. Reino Unido, 2004.

HM TREASURY. *Quantitative Assessment User Guide*. Reino Unido, 2004.

INDUSTRY CANADA. *The Public Sector Comparator - A Canadian Best Practices Guide*. Services Industries Branch, Canadá, 2003.

INFRASTRUCTURE PARTNERSHIP TASKFORCE. *Contract Development and Management*. Queensland Government Department of State Development, Austrália, 2002.

INFRASTRUCTURE PARTNERSHIP TASKFORCE. *Public Private Partnerships - Overview*. Queensland Government Department of State Development, Austrália, 2002.

INFRASTRUCTURE PARTNERSHIP TASKFORCE. *Risk Management*. Queensland Government Department of State Development, Austrália, 2002.

INFRASTRUCTURE PARTNERSHIP TASKFORCE. *Value for Money Framework*. Queensland Government Department of State Development, Austrália, 2002.

JOHNSON, B.B, SAES, F.A.M., TEIXEIRA, H.J. e WRIGHT, J.T.C. *Serviços Públicos no Brasil - Mudanças e Perspectivas*. 1ª Edição: Ed. Edgard Blücher Ltda., São Paulo, 1996.

JONES, L.R. e THOMPSON, F. *Um Modelo para a Nova Gerência Pública*. Revista do Serviço Público, ano 51, nº 1, Janeiro-Março, 2000.

KETTL, D.F. *A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público*. In BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P.K. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 1ª Edição: Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2001.

KIKERI, S., NELLIS, J., SHIRLEY, M. *Privatisation: the lesson of experience*. Washington, D.C.: The World Bank, 1992.

LAMOUNIER, B. *Utilidades Públicas, Cidadania e Participação*. In *A Privatização no Brasil - o Caso dos Serviços de Utilidade Pública*. BNDES e Centro de Desenvolvimento da OCDE, 1999.

LOYZA, N., PALACIOS, L. *Economic Reform and Progress in Latin America and the Caribbean*. WASHINGTON, D.C.: WORLD BANK, 1997, MIMEO.

MARTINS, G.A. *Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações*. 1ª Edição: Ed. Atlas S.A., São Paulo, 1994.

MATTAR, F.N. *Pesquisa de Marketing: Metodologia, Planejamento*. 1ª Edição: Ed. Atlas S.A., São Paulo, 1997.

MELLO, L. R. *Privatização e Governança Empresarial no Brasil*. In *A Privatização no Brasil - o Caso dos Serviços de Utilidade Pública*. BNDES e Centro de Desenvolvimento da OCDE, 1999.

MINAS GERAIS. Edital de licitação nº 070, de 13/04/2006. Minas Gerais, 2006.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.869, de 16/12/2003. Minas Gerais, 2003.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.868, de 16/12/2003. Minas Gerais, 2003.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.702, de 16/12/2003. Minas Gerais, 2003.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.892, de 17/12/2003. Minas Gerais, 2003.

MOREIRA, T. e CARNEIRO, M.C.F. *A Parceria Público-Privada na Infra-Estrutura Econômica*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 1, nº 2, pp.27-46, Dezembro de 1994.

NATIONAL AUDIT OFFICER e OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. *Getting Value for Money from Procurement - How Auditors Can Help*. Reino Unido, 2002.

NATIONAL AUDIT OFFICER. *London Underground PPPs: Were They Good Deals?* Reino Unido, 2004.

OECD. *Regulatory report in Ireland*. Paris, Abril de 2001.

OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. *Green Public Private Partnerships - A Guidance on How to Include Environmental Considerations Within PPPs and PFI Projects*. Office of the Deputy Prime Minister, Reino Unido, 2002.

OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. *Value for Money Measurement - OGC Business Guidance*. Office of the Deputy Prime Minister, Reino Unido, 2004.

OLIVEIRA, J.S. *Concessões e Permissões de Serviços Públicos*. 1ª Edição: Ed. Edipro, São Paulo, 1997.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. 1ª Edição: Ed. Addison Wesley, Nova York, 1997.

PASIN, J.A.B. e BORGES, L.F.X. *A Nova Definição de Parceria Público-Privada e sua Aplicabilidade na Gestão de Infra-Estrutura Pública*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 20, pp.173-196, Dezembro de 2003.

PEREIRA, A. P. *Privatização e Regulação de Serviços Públicos: um estudo com ênfase no risco de captura do agente regulador*. Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Administração, 1999.

PEREIRA, J.C.R. *Análise de Dados Qualitativos*. 3ª Edição: Ed. da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

PINHEIRO, A.C. e GIAMBIAGI, F. *Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil*. In *A Privatização no Brasil - o Caso dos Serviços de Utilidade Pública*. BNDES e Centro de Desenvolvimento da OCDE, 1999.

PIRES, J.C.L. e GOLDSTEIN, A. *Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 16, pp.3-42, Dezembro de 2001.

PORTER, M. E. *A Vantagem Competitiva das Nações*. 9ª Edição: Ed. Campus, São Paulo, 1989.

PPP UNIT. *Public Private Partnership Manual - National Treasury PPP Practice Notes Issued in Terms of the Public Finance Management Act*. National Treasury, África do Sul, 2004.

PYNDICK, R.S. e RUBINFELD, D.L. *Microeconomia*. 4ª Edição: Ed. Makron Books, São Paulo, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 12.234, de 13/01/2005. Rio Grande do Sul, 2005.

ROCHA, G.E.M. e HORTA, J.C.M. *PPP - Parcerias Público-Privadas - Guia Legal para Empresários, Executivos e Agentes de Governo*. 1ª Edição: Editora Prax, Belo Horizonte, 2005.

SAMII, R., WASSENHOVE, L. e BHATTACHARYA, S. *An Innovative Public-Private Partnership: New Approach to Development*. World Development Journal, nº 6, pp.991-1008, Reino Unido, 2002.

SANTA CATARINA. Lei nº 13.335, de 28/02/2005. Santa Catarina, 2005.

SAUNDERS, P. e HARRIS, C. *Privatization and Popular Capitalism*. 1ª Edição: Open University Press, Buckingham, 1994.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. Bahia. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br>>. Acesso em: 01/04/2005.

SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Gestão Pública Empreendedora*. Brasília, Julho de 2000.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Modelos Alternativos de Financiamento com Ênfase na Infra-Estrutura - Parcerias Público-Privadas (PPP): Uma Abordagem Metodológica*. Brasília, Novembro de 2002.

SELLTIZ, C. et al. *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. 1ª Edição: Ed. Pedagógica Universitária Ltda., São Paulo, 1974.

SEVERINO, A.J. *Metodologia do Trabalho Científico*. 5ª Edição: Ed. Moraes, São Paulo, 1980.

STAKE, R.E. Case Studies. In: DENZIN, N.K. e LINCOLN, Y.S. (Org.) *Handbook of Qualitative Research*. 1ª Edição: Ed. Sage Publications, Londres, 1994.

STIGLITZ, J.E. Principal and agent, In: EATWELL, J., MILGATE, M e NEWMAN, P. *The New Palgrave: a dictionary of economics*. London: The MacMillan Press, 1987.

STIGLITZ, J.E. *Economics of the Public Sector*. 2ª Edição: Ed. Norton & Company, Nova York, 1988.

TACHIZAWA, T. *Metodologia da Pesquisa Aplicada à Administração*. 1ª Edição: Ed. Pontal, Rio de Janeiro, 2002.

TREASURY TASKFORCE – PRIVATE FINANCE. *Technical Note n° 5: How to Construct a Public Sector Comparator*. HM Treasury, Reino Unido, 2001.

UNIDADE DE PPP DE MINAS GERAIS. *Parcerias Público-Privadas (PPP) no Estado de Minas Gerais - Novas modalidades para o Governo do Estado, juntamente com o setor privado, beneficiar milhões de mineiros*. Minas Gerais, setembro de 2005.

UNIDADE DE PPP DE MINAS GERAIS. Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br>>. Acesso em: 30/01/2006.

VASCONCELLOS, M.A.S. e TROSTER, R.L. *Economia Básica*. 3ª Edição: Ed. Atlas S.A., São Paulo, 1996.

VEJA. *O Grande Salto*. Edição n° 1.934, de 7 de dezembro de 2005.

YIN, R.K. *Case Study Research: Design and Methods*. 1ª Edição: Sage Publications Inc., Londres, 1994.