LEONARDO MELHORATO GRILO

**MODELO DE ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO EM PROJETOS DE
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)**

**Tese apresentada à Escola Politécnica da
Universidade de São Paulo como parte dos
requisitos para a obtenção do título de Doutor
em Engenharia**

**Área de concentração:
Engenharia de Construção Civil e Urbana**

Orientador: Prof. Dr. Silvio Burrattino Melhado

**SÃO PAULO
2008**

LEONARDO MELHORATO GRILO

**MODELO DE ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO EM PROJETOS DE
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)**

**Tese apresentada à Escola Politécnica da
Universidade de São Paulo como parte dos
requisitos para a obtenção do título de Doutor
em Engenharia.**

**SÃO PAULO
2008**

FICHA CATALOGRÁFICA

Grilo, Leonardo Melhorato

Modelo de análise da qualidade do investimento para projetos de parceria público-privada (PPP) / L.M. Grilo. -- São Paulo, 2008.

400 p.

Tese (Doutorado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil.

1. Investimentos (Qualidade) 2. Construção civil 3. Serviço público 4. Contratos públicos 5. Setor privado I. Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Departamento de Engenharia de Construção Civil II. t.

DEDICATÓRIA

À minha esposa Karla, pelo apoio e compreensão
durante a preparação desta tese.

Aos meus pais João Zamir e Maria Inês, pelas
lições inesgotáveis de amor.

Ao meu avô Francisco Grilo, pelos ensinamentos e
pelo exemplo.

AGRADECIMENTOS

Aos Profs. Sílvio Melhado e Sérgio Alfredo, pela orientação, confiança e motivação nos momentos difíceis da redação desta tese.

Aos Profs. Cliff Hardcastle e Akintola Akintoye, pela oportunidade de viver e trabalhar em Glasgow.

Ao Prof. Peter Edwards, pela oportunidade de viver e trabalhar em Melbourne.

Aos Profs. Cláudio Alencar, Francisco Annuatti e João Baptista Pamplona, pela leitura cuidadosa dos capítulos e pelas valiosas contribuições à tese.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela possibilidade de participar do Programa de Estágio de Doutorado no Exterior (PDEE).

Aos funcionários da Pró-Reitoria, pelo envio da documentação do PDEE à CAPES, em meio à greve que paralisou a USP, em meados de 2004.

À Prof. Maria Cândida, que intercedeu por mim neste momento.

Ao Departamento de Educação, Ciência e Treinamento Australiano (DEST) pela concessão da “Endeavour Fellowship”.

Aos profissionais e instituições que prepararam cartas de recomendação e apoiaram a minha candidatura ao Programa Endeavour.

Aos funcionários do PCC/USP, sempre solícitos e prestativos.

Às funcionárias da SPG, pelo apoio em um momento difícil.

Aos professores, alunos e funcionários da GCU e do RMIT, que me receberam de forma tão acolhedora.

A Michael, pela amizade e apoio durante a minha estada em Glasgow.

A Guillermo, pela amizade e apoio durante a minha estada em Melbourne.

A Ricardo (Grilo), Thereza, Antônio, Fernanda, Flávio, Ricardo (Dornelas) e Sarah Ferreira, pela revisão cuidadosa dos capítulos da tese.

Ao amigo Luís Otávio, pela amizade e apoio nos bons e maus momentos.

Aos amigos que fiz durante o doutorado e pretendo manter por muitos anos.

Aos profissionais e empresas que me receberam durante a coleta de dados.

A InterNews, International Institute for Research (IIR) e ao IBEF, pela oportunidade de participar de excelentes eventos sobre PPP.

À equipe da British Airways, de Glasgow, que permitiu o meu embarque com alguns quilos de “papers” a mais, sem me cobrar nada por isso.

A Rubens Teixeira, que acreditou no meu potencial.

Aos colegas da STN, pelo apoio à candidatura ao Programa Endeavour e ao estágio de aprendizagem na Partnerships Victoria.

Aos colegas da Partnerships Victoria, com os quais aprendi bastante sobre PPP.

A Palisade Corporation, pela cessão da versão acadêmica do Programa @Risk.

Ao Prof. Michael Regan, pela oportunidade de assistir aulas na Melbourne Private University (MPU).

Aos professores e amigos da UERJ.

Aos amigos que, embora não citados diretamente, merecem fazer parte desta ou de qualquer outra lista de agradecimentos que eu venha fazer.

RESUMO

A participação privada em infra-estrutura não é um conceito novo. Os serviços públicos têm sido prestados por terceiros e as concessões têm sido delegadas a investidores privados por séculos. Nas últimas décadas, contudo, a participação privada tem mudado a forma segundo a qual a infra-estrutura e os serviços públicos são providos ao redor do mundo. A última tendência nessa área tem sido a associação entre o governo e o setor privado, denominada parceria público-privada (PPP), para a provisão de serviços usualmente prestados pelo setor público.

Nesses novos tipos de arranjos, a sustentabilidade financeira do projeto pode requerer algum tipo de contribuição do governo, que precisa, por conseguinte, prestar contas para a sociedade sobre a eficiência no uso dos recursos públicos. Nesse contexto, modelos de análise da qualidade do investimento público para avaliar a conveniência e a oportunidade da contratação em regime de PPP têm sido propostos por diversos governos, que, desta forma, prestam contas para a sociedade sobre as suas ações.

Os primeiros modelos de análise, baseados unicamente em comparações financeiras, foram severamente criticados devido à subjetividade na avaliação dos riscos, ao viés para a escolha da opção com financiamento privado e à suposta manipulação dos resultados. Como resultado, os governos têm, nos últimos anos, introduzido inovações nesses modelos a fim de eliminar as deficiências detectadas e incorporar os avanços mais recentes na política e regulação das PPPs.

Este trabalho tem como objetivo contribuir para a regulamentação do Art. 4º e do Art. 10º da Lei nº 11.079/2004, que condiciona a abertura da licitação à demonstração da conveniência e da oportunidade da contratação na forma de PPP. Além de estabelecer diretrizes para a análise financeira do projeto que reduzem os problemas detectados em outras abordagens, o modelo propõe uma combinação de análises socioeconômicas e testes do interesse público e privado que permitem avaliar o suporte público ao projeto e a capacidade de o setor privado conduzi-lo de forma eficiente.

Entende-se que o modelo proposto promove a prestação de contas, a auditabilidade e a transparência nos projetos de PPP, condições fundamentais para a legitimidade dessa nova política no Brasil. O método de pesquisa adotado envolveu a revisão do estado da arte na implementação e análise de projetos de PPP, além da consulta a profissionais e gerentes envolvidos com o desenvolvimento de parcerias pioneiras no Reino Unido.

Palavras-chaves: Investimentos (qualidade); construção civil; serviço público; contratos públicos; setor privado.

ABSTRACT

The private participation in infrastructure is not a new concept. Outsourcing and concession have been in place for centuries in many countries, where private companies played an important role in the development of the physical infrastructure. In the last decades, however, private participation has deeply changed the ways infrastructure and public services are delivered around the world. The most recent trend in this context is the partnership between the government and the private sector in areas of traditional public sector provision and control.

Under this new approach, different types of government contributions may be required to render projects attractive to private investors. As a result, these schemes require a high level of public accountability, and the government must demonstrate that the PPP deal offers value for money for the use of public resources. Value for money assessment frameworks have been proposed in different countries to test whether the public-private partnership is the most efficient option for the government to carry out the project and deliver the associated services. Therefore, these frameworks are essential for the accountability and legitimacy of this new policy.

The earliest value for money frameworks were severely criticized due to deficiencies such as subjectivity in risk analysis, bias for the selection of the private financing option and manipulation of the results to produce an expected answer. Recently, value for money frameworks have been reformed to address the deficiencies of the former approaches and to incorporate the ongoing evolution in public-private partnerships' regulation and policy-making.

This thesis aims to contribute for the regulation of the Brazilian PPP Law, which demands the demonstration of the value for money as a requisite for the progress of the project as a PPP. In this context, the thesis proposed not only comprehensive changes in the financial analysis approach for PPPs, but also the combination of socioeconomic, public interest and market appetite analysis prior to the procurement process as an indication of the likelihood of getting value for money in the deal.

Consequently, the proposed framework highlights the accountability, transparency and auditability of schemes, which is ultimately a cornerstone for the legitimacy of the PPP policy. The research collection method involved a literature review of PPP state of art and meetings with public and private managers involved in groundbreaking PPP projects in the United Kingdom.

Keywords: investments (quality); civil construction; public service; public contract; private sector.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1. Justificativa para o desenvolvimento do trabalho	18
Figura 1.2. Metodologia adotada no trabalho	24
Figura 2.1. Diferentes níveis de cooperação entre os setores público e privado (EUROPEAN COMMISSION, 2003).	38
Figura 2.2. Arranjos de PPI com modelos separados ou tradicionais (EUROPEAN COMMISSION, 2003).....	40
Figura 2.3. Arranjos de PPI com modelos integrados de desenvolvimento e operação do projeto (EUROPEAN COMMISSION, 2003).....	41
Figura 2.4. Arranjos de PPI com os modelos integrados de desenvolvimento e investimento (EUROPEAN COMMISSION, 2003).....	42
Figura 6.1. “Value for money” na PPP (Treasury Taskforce, 1999)	167
Figura 6.2. Três estágios no processo de avaliação do Valor Agregado (HM TREASURY, 2003).....	171
Figura 6.3. Fatores típicos de avaliação de propostas da Partnerships Victoria (PARTNERSHIPS VICTORIA, 2003).	178
Figura 6.4. Valor agregado e avaliação de propostas (Partnerships Victoria, 2000).	181
Figura 6.5. Compromissos na decisão sobre integração (PPP) ou separação (RIESS, 2005).	192
Figura 7.1. Macro-processos do modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de PPP. ...	198
Figura 7.2. Principais atividades da etapa de identificação do projeto.	203
Figura 7.3. Principais atividades da AQI-1.....	212
Figura 7.4. Estrutura da análise socioeconômica de projetos.....	225
Figura 7.5. Principais atividades da Análise da Qualidade do Investimento.....	243
Figura 7.6. Estrutura típica de gestão de projetos de infra-estrutura.....	246
Figura 7.7. Análise da qualidade da PPP.....	253
Figura 7.8. Identificação do escopo de serviços de uma PPP no setor prisional.	273
Figura 7.9. Estágios da análise de riscos.....	285
Figura 7.10. Estrutura de financiamento de uma PPP.....	295
Figura 7.11. Análise da qualidade da PPP.....	306
Figura 7.12. Principais atividades da pré-qualificação.	316
Figura 7.13. Avaliação das respostas à pré-qualificação.....	325
Figura 7.14. Principais atividades da licitação.....	328
Figura 7.15. Avaliação das propostas dos licitantes.....	335
Figura 7.16. Composição da comissão de avaliação.....	336
Figura 7.17. Análise da qualidade das propostas por uma perspectiva financeira.....	341
Figura 7.18. Proposta com uma menor transferência de riscos.	341
Figura 7.19. Componentes da análise da qualidade do investimento 3.	345
Figura 7.20. Funções da gestão do contrato de PPP.....	351
Figura 7.21. Análise da qualidade do investimento 4.....	374
Figura 8.1. Análise de sensibilidade: taxa interna de retorno.	430
Figura 8.2. Análise de sensibilidade: valor presente líquido socioeconômico	431

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1. Participação privada em infra-estrutura por setor e tipo, América Latina e Caribe, entre 1990 e 2001 (WORLD BANK, 2003).	57
Tabela 3.2. Cobertura de infra-estrutura na América Latina e Caribe, China e países com renda média (FAY; MORRISON, 2005).	72
Tabela 4.1. Projetos de PPP na esfera federal (Plano Plurianual, 2003).	92
Tabela 4.2. Investimentos anuais necessários em infra-estrutura (CNI, 2004).	100
Tabela 4.3. Tabela de competitividade brasileira (WORLD ECONOMIC FORUM, 2003).	103
Tabela 5.1. Melhoria do desempenho da construção no Reino Unido com a PPP (NAO, 2003).	121
Tabela 5.2. Comparação dos aumentos de custos em licitações públicas e em projetos de PPP no Reino Unido (Allen, 2001).	122
Tabela 5.3. Custos de preparação de propostas e custos com consultores em seis projetos de escolas em PPP (Accounts Commission, 2002).	146
Tabela 7.1. Diferenças em custos, receitas e riscos na provisão pública e privada.	298
Tabela 7.2. Comparação financeira entre os modelos.	305
Tabela 7.3. Exemplo de matriz simplificada de avaliação da pré-qualificação.	324
Tabela 7.4. Categorias e pesos utilizados na avaliação das propostas.	333
Tabela 7.5. Subcategorias e pesos para a “abordagem para a concepção do projeto”.	334
Tabela 7.6. Critério de avaliação da subcategoria segundo a “abordagem”.	334
Tabela 7.7. Conteúdo do relatório da licitação.	348
Tabela 8.1. Profissionais e organizações consultados durante o PDEE.	411
Tabela 8.2. Gerentes de projeto consultados durante o PDEE.	412
Tabela 8.3. Fluxo de caixa e indicadores da análise econômico-financeira.	428
Tabela 8.4. Fluxo de caixa e indicadores da análise socioeconômica.	429
Tabela 8.5. Instituição de ensino superior: valor presente líquido dos custos e benefícios (R\$ milhões).	432
Tabela 8.6. Taxa de desconto para a análise da qualidade de um projeto rodoviário hipotético.	442
Tabela 8.7. Tabela. Custo médio ponderado do capital.	442

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1. Modelos organizacionais na PPP britânica (HM Treasury, 2000)	46
Quadro 2.2. Utilização das PPPs na Europa (PriceWaterHouseCoopers, 2004).....	48
Quadro 2.3. . Ambiente institucional e jurídico em países europeus (PRICEWATERHOUSECOOPERS, 2004)	49
Quadro 5.1. Custos licitatórios em projetos internacionais de PPP.	148
Quadro 6.1. Deficiências no uso de comparadores (PAC, 2003).....	185
Quadro 7.1. Resultados, objetivos, produtos e metas em um projeto hospitalar.....	205
Quadro 7.2. Exemplo de identificação do projeto.	206
Quadro 7.3. Exemplo de identificação do projeto.	217
Quadro 7.4. Identificação das variáveis potencialmente críticas.	226
Quadro 7.5. Exemplo de matriz de impacto para um projeto hospitalar.....	260
Quadro 7.6. Limitações dos modelos financeiros.....	267
Quadro 7.7. Justificativa para a dispensa da preparação dos modelos financeiros.	271
Quadro 7.8. Escopo da análise da qualidade do investimento conforme o tipo de PPP.....	272
Quadro 7.9. Compromissos durante a preparação das especificações de desempenho.....	276
Quadro 7.10. Termos de referência típicos para projetos de PPP.	277
Quadro 7.11. Diferenças entre projetos de infra-estrutura social e econômica.	280
Quadro 7.12. Componentes do Modelo do PPR básico	284
Quadro 7.13. Tipos de riscos e suas implicações para a análise financeira.	287
Quadro 7.14. Componentes do Modelo do PPR básico	288
Quadro 7.15. Matriz de riscos.....	290
Quadro 7.16. Componentes do Modelo do PPR.....	290
Quadro 7.17. Características dos modelos de PPP.....	292
Quadro 7.18. Componentes do Modelo da PPP básico.	298
Quadro 7.19. Componentes do Modelo da PPP.	299

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1. Negócios que vêem a infra-estrutura como um problema, segundo as regiões geográficas (World Bank Investment Climate Survey citado por Fay; Morrison, 2005).....	29
Gráfico 3.1. Número de projetos de infra-estrutura com participação privada, na América Latina e Caribe, entre 1990 e 2001 (World Bank, 2003).....	55
Gráfico 3.2. Investimento em projetos de infra-estrutura com participação privada, na América Latina e Caribe, entre 1990 e 2001 (World Bank, 2003).	55
Gráfico 3.3. Investimento cumulativo em projetos de infra-estrutura com participação privada por tipo, América Latina e Caribe, 1990 a 2000 (WORLD BANK, 2003).....	56
Gráfico 3.4. Investimento cumulativo em projetos de infra-estrutura com participação privada por setor ou subsetor, América Latina e Caribe, entre 1990 e 2001 (WORLD BANK, 2003).....	58
Gráfico 3.5. População expressando insatisfação com a participação privada em infra-estrutura (LATINOBARÔMETRO CITADO POR FAY; MORRISON, 2005).....	69
Gráfico 3.6. Investimento em infra-estrutura nos maiores países da América Latina, em % do PIB (CALDERÓN; SERVÉN, 2004).	73
Gráfico 4.1. Investimentos em infra-estrutura no Brasil: total, público e privado (% do PIB), 1980 a 2001 (Calderón; Sérven, 2004).....	88
Gráfico 5.1. Custos licitatórios na PPP, % do custo do projeto (Latham, 1994).	146
Gráfico 6.1. PPPs por setor no Reino Unido, 1987-2004 (RIESS, 2005).....	193

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ACCA	Association of Chartered Certified Accountants
ADLO	Association of Direct Labour Organizations
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Associação Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
AQI	Análise da qualidade do investimento
AUSCID	Australian Council for Infrastructure Development
BOOT	Build, operate, own and transfer
BOT	Build, operate and transfer
BRE	Building Research Establishment
CABE	Commission for Architecture and Built Environment
CAPM	Capital Asset Pricing Model
CCT	Compulsory competitive tendering
CEPA	Cambridge Economic Policy Associates
CGP	Conselho Gestor das Parcerias
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CPL	Custo presente líquido
CPS	Centre for Public Services
CREMA	Contrato de Reabilitação e Manutenção de Rodovias
CUPE	Canadian Union of Public Employees
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DBB	Design, bid and build
DBFO	Design, build, finance and operate
DBFT	Design, build, finance and transfer
DBO	Design, build and operate
DELG	Department of the Environment and Local Government
DETR	Department of the Environment, Transport and the Regions
DNIT	Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes
DOT	Department of Transportation
EC	European Commission
EIA	Estudo de impacto ambiental
EIB	European Investment Bank
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
EUROSTAT	Statistical Office of the European Communities
FEE	Federation des Experts Comptables Européens
FGP	Fundo Garantidor das Parcerias
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIEES	Fundos Multimercado, Fundos de Investimento em Empresas Emergentes
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FIPS	Fundos de Investimentos em Participações
FIQS	Fundos para Investidores Qualificados

FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GAO	United States General Accounting Officer
IADB	Inter-American Development Bank
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Investimento Direto Externo
IDS	Income Data Services
IFAC	International Federation of Accountants
IFAD	International Forum on Accountancy Development
IFC	International Finance Corporation
IFS	Institute for Fiscal Studies
IGP-M	Índice Geral de Preços – Mercado
IMF	International Monetary Fund
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPPR	Institute for Public Policy Research
IST	Índice de Serviços de Telecomunicações
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MT	Ministério dos Transportes
NAO	National Audit Office
NHS	National Health Services
NRA	National Roads Authority
NSWG	New South Wales Government
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OGC	Office of Government Commerce
OJEC	Official Journal of the European Communities
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
P3	Parceria público-privada
PAC	Public Accounts Committee
PFI	Private Finance Initiative
PFP	Privately financed project
PIB	Produto Interno Bruto
PIT	Public interest test
4PS	Public-Private Partnerships Programme
PLP	Plano das Parcerias Público-Privadas
PNSA	Política Nacional de Saneamento Ambiental
PPA	Plano Plurianual
PPI	Private participation in infrastructure
PPI	Projeto Piloto de Infra-estrutura
PPP	Parceria público-privada
PPR	Projeto público de referência
PRG	Project Review Group
PRG	Garantias Parciais de Riscos

PRGF	Facilidade de Garantia Parcial do Crédito
PSC	Public sector comparator
PUK	Partnerships UK
PUMA	Public Management Service
PV	Partnerships Victoria
PWC	PriceWaterhouseCoopers
RCL	Receita corrente líquida
RICS	Royal Institute of Chartered Surveyors
RIMA	Relatório de impacto ambiental
S&P	Standard & Poor's
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da informação
TIR	Taxa interna de retorno
TTF	Treasury Taskforce
TUPE	Transfer of Undertakings (Protection of Employment)
UNDP	United Nations Development Programme
VFM	Value for money
VPL	Valor presente líquido
VTDF	Victorian Department of Trade and Finance
WACC	Weighted Average Cost of Capital
WTO	World Trade Organization
WWG	Working with Government Taskforce

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Justificativa.....	16
1.2	Relevância da pesquisa.....	19
1.3	Objetivos do trabalho	20
1.4	Questões da pesquisa	21
1.5	Metodologia do trabalho.....	22
1.6	Estruturação do trabalho.....	25
2	VISÃO GERAL DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA EM INFRA-ESTRUTURA	27
2.1	Fundamentos de infra-estrutura.....	27
2.1.1	Modalidades de infra-estrutura.....	28
2.1.2	Infra-estrutura como investimento.....	28
2.1.3	Infra-estrutura e desenvolvimento econômico	29
2.1.4	Infra-estrutura e desenvolvimento social.....	30
2.2	Participação privada em infra-estrutura	31
2.2.1	Origens da PPI.....	31
2.2.2	Indutores da PPI nos países desenvolvidos.....	32
2.2.3	Outros indutores da PPI.....	33
2.2.4	Indutores da PPI nos países em desenvolvimento.....	34
2.2.5	Redesenho das fronteiras do governo	35
2.3	Modelos de participação privada em infra-estrutura (PPI)	36
2.3.1	Modelos separados ou tradicionais.....	39
2.3.2	Modelos integrados de desenvolvimento e operação de projeto	40
2.3.3	Modelos integrados de desenvolvimento e financiamento	41
2.4	Parceria público-privada (PPP)	42
2.4.1	Imprecisão terminológica.....	44
2.4.2	Tipos de PPP no Reino Unido.....	45
2.4.3	Desenvolvimento da PPP na Europa.....	47
2.4.4	Características básicas da PPP	49
2.4.4.1	Integração vertical.....	50
2.4.4.2	Contratação por resultados	51
2.4.4.3	Alocação contratual dos riscos entre as partes.....	51
2.4.4.4	Pagamento vinculado ao desempenho	52
2.4.4.5	Foco na prestação de serviços	52
2.4.4.6	Contratos de longo prazo.....	52
2.5	Considerações sobre o Capítulo 2	53
3	PARTICIPAÇÃO PRIVADA EM INFRA-ESTRUTURA (PPI) NA AMÉRICA LATINA	54
3.1.	Distribuição da PPI por tipos e setores	56
3.2.	Dificuldades para a participação privada na AL.....	58
3.2.1.	Renacionalização de ativos.....	61
3.2.2.	Capacidade institucional e regulatória	62
3.2.3.	Vulnerabilidade a choques econômicos	63
3.2.4.	Garantias e riscos fiscais	63
3.2.5.	Risco regulatório	63
3.2.6.	Renegociações freqüentes.....	64
3.2.7.	Transferência limitada de riscos.....	65
3.2.8.	Demissões.....	65
3.2.9.	Recuperação de custos e inadimplência	66
3.2.10.	Estimativas de demanda otimistas.....	66
3.2.11.	Tarifas sociais mal concebidas	67
3.2.12.	Participação social reduzida.....	68
3.2.13.	Redução do interesse do setor privado	68
3.2.14.	Impopularidade da PPI	69

3.3.	Resultados heterogêneos.....	70
3.3.1.	Melhoria lenta na qualidade e na cobertura	71
3.3.2.	PPI incapaz de suprir a demanda.....	72
3.3.3.	Lucros moderados	73
3.3.4.	Avaliação geral positiva.....	74
3.4.	Fatores críticos de sucesso.....	75
3.4.1.	Papel ativo dos governos	77
3.4.2.	Transparência e prestação de contas.....	78
3.4.3.	Melhorias na concepção da concessão.....	78
3.4.4.	Gestão dos riscos fiscais das garantias	79
3.4.5.	Fortalecimento dos sistemas regulatórios.....	79
3.4.6.	Seleção adequada do regime regulatório	80
3.4.7.	Mudanças no regime regulatório	80
3.4.8.	Política tarifária	81
3.4.9.	Proteções para riscos regulatórios, cambiais e políticos.....	82
3.4.10.	Estímulo aos mercados de capitais domésticos.....	82
3.4.11.	Investimentos públicos em infra-estrutura.....	83
3.5.	Considerações sobre o Capítulo 3	84
4	PARTICIPAÇÃO PRIVADA EM INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL	86
4.1	Colapso do modelo de financiamento	87
4.2	Carência de investimentos	88
4.3	Resultados da PPI no Brasil	89
4.4	Institucionalização das parcerias público-privadas	91
4.5	Institucionalização das parcerias.....	91
4.6	Marco jurídico para as parcerias.....	92
4.7	Ações para o fortalecimento institucional	94
4.8	Consolidação das PPPs nas contas públicas	95
4.9	Desafios para a participação privada	96
4.9.1	Investimentos insuficientes.....	99
4.9.2	Falta de planejamento estratégico.....	100
4.9.3	Necessidade de fortalecimento institucional	101
4.9.4	Demanda de reformas microeconômicas	103
4.9.5	Carência de políticas e diretrizes macro-setoriais.....	104
4.9.6	Necessidade de fortalecimento regulatório.....	105
4.9.6.1	Deficiências no controle social das agências.....	107
4.9.7	Necessidade de consideração dos impactos socioeconômicos	108
4.9.8	Dificuldades para o licenciamento ambiental.....	109
4.9.9	Custo do capital elevado.....	110
4.9.10	Dificuldade para a recuperação dos investimentos	110
4.9.11	Estabilidade do ambiente legal	111
4.9.12	Renegociações freqüentes	112
4.9.13	Impopularidade da PPI	113
4.10	Considerações sobre o Capítulo 4	113
5	VANTAGENS E DESVANTAGENS DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.....	115
5.1	Potenciais vantagens da PPP.....	115
5.1.1	Complementaridade entre a concepção, construção e operação do projeto	116
5.1.2	Alocação contratual dos riscos.....	118
5.1.3	Cumprimento de prazos e custos.....	120
5.1.4	Gestão de custos intertemporal	122
5.1.5	Gerenciamento competente das facilidades.....	123
5.1.6	Introdução de inovações	125
5.1.7	Antecipação de investimentos.....	126
5.1.8	Criação de economia de escala.....	126
5.1.9	Atração de competências gerenciais.....	127

5.1.10	Aumento do desempenho operacional.....	127
5.1.11	Supervisão da concessionária pelos financiadores.....	128
5.2	Potenciais desvantagens da PPP.....	129
5.2.1	Renegociações frequentes.....	131
5.2.2	Exigência de garantias onerosas.....	132
5.2.3	Custos e prazos licitatórios elevados.....	133
5.2.4	Inflexibilidade contratual.....	134
5.2.5	Aumento da rigidez orçamentária.....	136
5.2.6	Risco de distorção na alocação de recursos.....	137
5.2.7	Risco de redução na prestação de contas.....	139
5.2.8	Exigência de sigilo comercial dos contratos.....	141
5.2.9	Deficiência na prestação de contas sobre os benefícios das PPPs.....	143
5.2.10	Custos de transação elevados.....	145
5.2.11	Redução da competição pelo mercado e no mercado.....	149
5.2.12	Custo elevado do monitoramento.....	151
5.2.13	Queda na qualidade da concepção dos projetos.....	153
5.2.14	Controle social limitado.....	154
5.2.15	Enfraquecimento dos controles públicos.....	155
5.2.16	Impacto negativo para o emprego.....	157
5.3	Considerações sobre o Capítulo 5.....	158
6	ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO EM PPPS.....	160
6.1	O conceito de “value for money”.....	160
6.2	Conflito entre as dimensões do “value for money”.....	161
6.3	O “value for money” nos projetos de PPP.....	162
6.4	Análise do “value for money” na África do Sul.....	164
6.5	Análise do “value for money” no Reino Unido.....	166
6.5.1	Primeiro modelo de análise do “value for money”.....	166
6.5.2	Novo modelo de análise do “value for money”.....	170
6.5.2.1	Análise do programa de investimentos.....	174
6.5.2.2	Análise do projeto.....	175
6.5.2.3	Análise do processo de contratação.....	175
6.6	Análise do “value for money” em Victoria.....	176
6.6.1	O plano de negócios.....	176
6.6.2	Análise do “value for money”.....	178
6.6.3	Projeto público de referência.....	179
6.7	Análise do “value for money” na Irlanda.....	181
6.7.1	Projeto Público de Referência (PPR).....	182
6.8	Críticas ao Projeto Público de Referência.....	183
6.9	Carência de análises “ex post”.....	187
6.10	Setores adequados para a PPP.....	188
6.11	Setores inadequados para a PPP.....	193
6.12	Considerações sobre o Capítulo 6.....	194
7	MODELO DE ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO EM PROJETOS DE PPP.....	196
1.	IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO.....	202
1.1.	Objetivos.....	202
1.2.	Processo.....	202
1.3.	Identificação da necessidade.....	203
1.4.	Análise do contexto estratégico.....	204
1.5.	Justificativa para o projeto.....	204
1.5.1.	Justificativa para a intervenção pública.....	204
1.6.	Condução da pesquisa.....	204
1.7.	Definição dos objetivos.....	205
1.8.	Delimitação do escopo e identificação do projeto.....	206
1.9.	Análise de opções.....	206

1.9.1.	Análise multicritério	208
1.10.	Potencial de contratação do projeto como uma PPP	208
1.11.	Notificação da Unidade-PPP	209
1.12.	Plano de recursos para a AQI-1	210
1.13.	Produtos da Identificação do Projeto	210
2.	ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO 1 (AQI-1)	211
2.1.	Objetivos	211
2.2.	Processo	211
2.3.	Refinamento das soluções técnicas	213
2.4.	Identificação das opções contratuais	214
2.4.1.	Análise de opções	215
2.5.	Estimativa de custos e alocação preliminar de riscos	218
2.6.	Análise econômico-financeira	219
2.7.	Análise socioeconômica	221
2.8.	Risco e incerteza	225
2.8.1.	Análise de sensibilidade	225
2.8.2.	Análise probabilística de riscos	226
2.9.	Análise de impactos ambientais	227
2.10.	Análise da distribuição de custos e benefícios	228
2.11.	Análise do interesse público	229
2.12.	Análise orçamentária	230
2.13.	Análise de questões relacionadas ao emprego	231
2.14.	Análise legal, regulatória e estatutária	232
2.15.	Capacidade e interesse do mercado	233
2.16.	Análise da adequabilidade da PPP	235
2.17.	Relatório da AQI-1	238
2.17.1.	Plano de recursos da AQI-2	238
2.18.	Inclusão do projeto nos programas e ações do órgão público	239
2.19.	Análise do projeto pelo Conselho Gestor das Parcerias (AP-1)	239
2.20.	Produtos da AQI-1	239
3.	ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO 2 (AQI-2)	241
3.1.	Objetivos	241
3.2.	Processo	241
3.3.	Plano do Projeto	243
3.3.1.	Verificação das premissas da AQI-1	244
3.3.2.	Análise institucional e formação da equipe de projeto	244
3.3.3.	Plano de consulta	247
3.3.4.	Plano de gestão do mercado	248
3.3.5.	Plano de comunicações	249
3.3.6.	Código de conduta	250
3.3.7.	Cronograma	251
3.3.8.	Garantia e controle da qualidade da AQI-2	251
3.3.8.1.	Garantia e controle da qualidade da modelagem	252
3.4.	Análise da qualidade da PPP	252
3.4.1.	Análise do interesse público	253
3.4.1.1.	Objetivo	254
3.4.1.2.	Plano de recursos	254
3.4.1.3.	Escopo da análise do interesse público	255
3.4.1.4.	Resultados	259
3.4.2.	Análise do interesse privado	260
3.4.2.1.	Objetivo	260
3.4.2.2.	Plano de recursos	261
3.4.2.3.	Escopo da análise do interesse privado	262
3.4.2.4.	Resultados	264

3.4.3.	Análise financeira.....	265
3.4.3.1.	Objetivos.....	267
3.4.3.2.	Plano de recursos.....	268
3.4.3.3.	Escopo.....	268
3.4.3.4.	Requisito de serviço.....	272
3.4.4.	Especificação de desempenho.....	275
3.4.5.	Projeto Público de Referência.....	276
3.5.	Modelo do PPR.....	278
3.5.1.1.	Custos.....	281
3.5.1.2.	Receitas.....	282
3.5.1.3.	Arbitragens.....	282
3.5.1.4.	Modelo do PPR básico.....	284
3.5.1.5.	Riscos.....	284
3.5.1.6.	Modelo do PPR com margem de riscos.....	290
3.5.2.	Modelo da PPP.....	290
3.5.2.1.	Tipo de PPP.....	291
3.5.2.2.	Aspectos considerados na seleção do tipo de PPP.....	292
3.5.2.3.	Estrutura financeira.....	294
3.5.2.4.	Mecanismo de pagamento.....	295
3.5.2.5.	Custos.....	296
3.5.2.6.	Arbitragens.....	296
3.5.2.7.	Modelo da PPP básico.....	298
3.5.2.8.	Riscos.....	298
3.5.2.9.	Modelo da PPP com margem de riscos.....	299
3.5.2.10.	Análise de sensibilidade.....	300
3.5.2.11.	Garantia e controle da qualidade dos modelos.....	301
3.5.2.12.	Análise orçamentária.....	302
3.5.2.13.	Resultados.....	304
3.5.3.	Relatório da análise da qualidade da PPP.....	305
3.6.	Conclusão da análise legal, regulatória e estatutária.....	306
3.7.	Conclusão da análise ambiental.....	308
3.8.	Análise do reconhecimento contábil do ativo.....	309
3.9.	Plano do processo de contratação.....	311
3.10.	Relatório da Análise da Qualidade do Investimento 2.....	312
3.11.	Apresentação ao Conselho Gestor das Parcerias.....	313
3.12.	Produtos.....	313
4.	PROCESSO DE CONTRATAÇÃO.....	315
4.1.	Pré-qualificação.....	315
4.1.1.	Objetivo.....	315
4.1.2.	Processo.....	315
4.1.3.	Plano do processo de contratação.....	316
4.1.3.1.	Aspectos críticos do processo de contratação.....	321
4.1.4.	Comissão de avaliação.....	322
4.1.5.	Conteúdo do edital.....	322
4.1.6.	Julgamento das respostas.....	323
4.1.7.	Apresentação do projeto.....	325
4.1.8.	Análise do interesse privado.....	325
4.1.9.	Aprovação da pré-qualificação (AP-2A).....	325
4.1.10.	Produtos.....	325
4.2.	Licitação.....	327
4.2.1.	Objetivo.....	327
4.2.2.	Processo.....	327
4.2.3.	Resultados da pré-qualificação.....	328
4.2.4.	Edital da licitação.....	328

4.2.4.1.	Memorial descritivo	329
4.2.4.2.	Minutas de contrato	329
4.2.4.3.	Documentos complementares.....	329
4.2.5.	Aprovação do edital (AP-2B).....	330
4.2.6.	Comunicação com os licitantes	330
4.2.7.	Avaliação das propostas.....	331
4.2.7.1.	Metodologia de avaliação	332
4.2.7.2.	Categorias da avaliação	334
4.2.7.3.	Comissão de avaliação.....	335
4.2.7.4.	Habilitação.....	336
4.2.7.5.	Avaliação técnica	336
4.2.7.6.	Avaliação legal	337
4.2.7.7.	Avaliação financeira	338
4.2.7.8.	Comitê de coordenação	342
4.2.8.	Comitê de avaliação.....	343
4.2.8.1.	Pedidos de esclarecimentos	343
4.2.8.2.	Variações nas propostas.....	343
4.2.8.3.	Indicação do licitante preferencial	344
4.2.9.	Análise da qualidade do investimento 3 (AQI-3)	344
4.2.10.	Plano de gestão do contrato	345
4.2.11.	Diligência legal.....	346
4.2.12.	Relatório da licitação (AP-2C)	347
4.2.13.	Formalização do contrato.....	348
4.2.14.	Publicação do resumo	349
4.2.15.	Produtos	349
5.	GESTÃO DO CONTRATO DE PPP.....	350
5.1.	Objetivo.....	350
5.2.	Processo.....	350
5.3.	Funções da gestão do contrato de PPP	351
5.3.1.	Plano de gestão do contrato	351
5.4.	Aspectos críticos para a gestão dos contratos.....	353
5.4.1.	Gestão do relacionamento.....	354
5.5.	Equipe de gestão do contrato	355
5.6.	Papéis e responsabilidades.....	357
5.7.	Comunicações	357
5.8.	Resolução de disputas.....	358
5.8.1.	Gestão da prestação de serviços.....	358
5.9.	Gestão de riscos.....	358
5.10.	Monitoramento do desempenho	360
5.10.1.	Participação dos usuários.....	362
5.11.	Administração do contrato	362
5.11.1.	Gestão do desempenho	362
5.11.2.	Gestão de mudanças.....	363
5.11.3.	Inovações	364
5.11.3.1.	Transferência do controle societário	365
5.11.3.2.	Assunção do controle pelos financiadores.....	365
5.11.3.3.	Avaliação das relações contratuais	365
5.11.3.4.	Avaliação do monitoramento.....	366
5.11.3.5.	Avaliação da qualidade do serviço.....	367
5.12.	Mecanismos para a gestão de mudanças	367
5.13.	Mecanismos para a partilha de lucros	369
5.14.	Manutenção da integridade do contrato.....	370
5.14.1.	Prestação de contas.....	370
5.14.2.	Controle interno.....	371

5.14.2.1. Controle do Conselho Gestor.....	371
5.15. Controle externo.....	372
5.16. Controle social.....	373
5.16.1. Análise da qualidade do investimento – 4.....	374
5.17. Lições aprendidas.....	377
8 CONCLUSÕES.....	378
8.1 Objetivo.....	383
8.2 Metodologia.....	385
8.3 Limitações.....	385
8.4 Estudos futuros.....	386
Apêndice 1. Glossário Básico da Tese.....	409
Apêndice 2. Programa de Estágio de Doutorado no Exterior (PDDE).....	410
Apêndice 3. Instrumento de pesquisa das entrevistas semi-estruturadas.....	413
Apêndice 4. Lista de verificação da etapa de Identificação do Projeto.....	419
Apêndice 5. Justificativa para a intervenção pública.....	420
Apêndice 6. Lista de verificação da AQI-1.....	421
Apêndice 7. Vantagens e desvantagens das opções contratuais.....	423
Apêndice 8. Análise econômico-financeira e socioeconômica em um projeto de gestão de resíduos....	427
Apêndice 9. Custos e benefícios em instituição de ensino superior.....	432
Apêndice 10. Adequabilidade das operações estruturadas de crédito.....	433
Apêndice 11. Código de conduta.....	434
Apêndice 12. Lista de verificação da AQI-2.....	436
Apêndice 13. Determinação da taxa de desconto.....	440
Apêndice 14. Principais componentes do edital de pré-qualificação.....	443
Apêndice 15. Principais componentes do edital de licitação.....	445
Apêndice 16. Conteúdo da análise da qualidade do investimento 3 (AQI-3).....	451
Apêndice 17. Componentes dos contratos de PPP.....	452
Apêndice 18. Questões abordadas durante a análise da qualidade do investimento 4 (AQI-4) de um projeto hospitalar.....	453

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas assistiram a uma mudança na provisão de infra-estrutura nos países desenvolvidos estimulada pela desregulamentação nos Estados Unidos, o entusiasmo com o programa de privatização no Reino Unido e a liquidez dos mercados financeiros (Vickerman, 2004). Duas justificativas principais foram apresentadas pelos governos. A primeira delas é a de que a participação privada em infra-estrutura (PPI)¹ permitiria a expansão do estoque, a obtenção de receitas adicionais e a conciliação entre investimento e disciplina fiscal. A segunda partia do pressuposto de que os monopólios públicos são ineficientes e falham em expandir os serviços. Logo, o setor privado poderia reduzir os custos e melhorar a qualidade dos serviços.

Internacionalmente, os governos têm buscado alternativas para prestar melhores serviços com recursos cada vez mais limitados. Esse esforço tem mudado a natureza do próprio governo, que tem se tornado mais complexo à medida que um grande número de atores sociais passa a desempenhar um papel importante na provisão de infra-estrutura. Para alguns, o governo está se “reinventando” e o novo “ambiente de relacionamento” com o setor privado tem alterado os seus limites organizacionais, dificultando a distinção entre o público e o privado.

O desenvolvimento de um projeto utilizado na prestação de um serviço público geralmente envolve as tarefas de planejamento, construção, financiamento e operação. Um dos papéis do governo dentro do novo “ambiente de relacionamento” consiste em decidir para quem essas atividades devem ser alocadas. Tradicionalmente, o governo dispõe de três opções políticas: i) a provisão direta dos serviços; ii) a provisão dos serviços pelo mercado; e iii) a provisão dos serviços por meio de arranjos de cooperação com o setor privado, que incluem a terceirização e as parcerias público-privadas (PPPs).

As PPPs reúnem características da terceirização e da privatização, mas diferem delas porque envolvem a cooperação entre o governo e o setor privado para implantar projetos e prover os serviços associados. A parceria público-privada (PPP) constitui uma opção nas situações nas quais a privatização ou a concessão comum não se aplica. Segundo Bettignies e Ross (2004), as

¹ A participação privada em infra-estrutura ou PPI designa os diferentes arranjos de cooperação entre os setores público e privado para a provisão de infra-estrutura e serviços associados, incluindo a privatização, a parceria público-privada e a terceirização de serviços. A PPP designa, por sua vez, um contrato de longo prazo entre o governo e o setor privado baseado na partilha de responsabilidades, riscos e benefícios, e no uso de habilidades e financiamento multi-setoriais para a provisão de infra-estrutura e serviços em áreas de tradicional função pública.

principais características da nova “onda” de PPP são a terceirização de um grande número de atividades, a integração vertical e o financiamento privado.

Nos anos 80 e 90, os investimentos públicos em infra-estrutura foram reduzidos de forma abrupta na América Latina devido à austeridade fiscal e às crises econômicas que assolaram a região (Calderón; Easterly; Servén, 2003). De acordo com o World Bank (2003), os países latino-americanos utilizaram a participação privada como parte de reformas setoriais mais profundas, com o objetivo de melhorar o desempenho dos setores de infra-estrutura por meio da gestão privada, da competição, do ajuste tarifário e da geração de receitas, permitindo melhorias na cobertura e na qualidade dos serviços.

A América Latina liderou a participação privada nos países em desenvolvimento entre 1990 e 2001, com 887 projetos e investimentos de US\$361 bilhões (World Bank, 2003). A participação privada transformou a provisão de infra-estrutura na região nas últimas décadas. Em 1990, somente 3% das conexões de telefone e energia na região eram providas por empresas privadas, enquanto as concessionárias privadas gerenciavam, em 2003, 86% das linhas telefônicas, e 60% e 11% das conexões de água e eletricidade, respectivamente (Andres et al., 2005).

Após 1998, os investimentos foram reduzidos em decorrência da conclusão dos programas de privatização de grande vulto, das crises em alguns países e da queda no interesse dos investidores na América Latina. Os tipos de participação privada também mudaram em decorrência da redução do estoque de empresas passíveis de privatização. As vendas de ativos cessaram após 2003 e, a partir desse ano, os novos projetos (“greenfield”) contabilizaram 72% das transações, enquanto as concessões alcançaram 13% e os contratos de operação e manutenção totalizaram 15% (Kikeri; Kolo, 2005).

A experiência latino-americana na década de 90 mostrou que a participação privada em infra-estrutura (PPI) não é isenta de dificuldades. Dentre as falhas e as deficiências encontradas, destacam-se (Strong et al., 2002; Fay; Morrison, 2005; Guasch, 2003):

- renegociações contratuais expressivas;
- uso impróprio de garantias;
- cláusulas para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro;
- comportamento oportunista dos governos e dos investidores;
- dificuldade para o aumento das tarifas;
- recuperação de custos complexa;
- problemas regulatórios e de governança;

- projeções de demanda otimistas;
- insuficiência de esforços para explicar as razões, motivações e benefícios esperados para as partes interessadas;
- falta de consideração dos planos de demissões;
- tarifas sociais mal concebidas;
- participação social reduzida;
- processos inadequados de pré-qualificação;
- corrupção e seleção arbitrária do licitante vencedor;
- uso de critérios de julgamento questionáveis;
- falha na imposição de requisitos de informação e padrões contábeis nos contratos de concessão, prejudicando a política tarifária e o monitoramento do desempenho;
- falta de independência das agências reguladoras;
- conflito de competências entre os órgãos executivos e as agências reguladoras.

Apesar dos problemas identificados, no entanto, existem evidências de que a participação privada melhorou a eficiência operacional das firmas privatizadas e atraiu investimentos para o setor de infra-estrutura na América Latina. Alguns estudos revelam que o setor privado igualou ou superou o desempenho do setor público no tocante à expansão dos serviços, número de clientes, áreas de cobertura e aumento da qualidade (Fay; Morrison, 2005), e, embora os preços tenham aumentado após os processos de privatização ou a concessão, os lucros das empresas não têm sido excessivos (Sirtaine et al., 2005).

A opinião pública, no entanto, voltou-se contra a participação privada nos últimos anos (Latinobarómetro, 2004). As privatizações têm sido associadas a um baixo desempenho econômico, a avaliação tende a piorar com a queda no desempenho econômico doméstico e a opinião pública pode ser influenciada pela percepção da falta de transparência (Boix, 2005). Além disso, o interesse dos investidores foi reduzido devido ao receio de expropriações, renegociações, baixos retornos em alguns projetos e à desvalorização monetária em alguns países (Lamech; Saeed, 2002; Harris, 2003).

No Brasil, as restrições fiscais e a incapacidade de investimento nas empresas estatais conduziram ao lançamento de um programa vigoroso de privatização. Apesar de uma entrada tardia no processo, o Brasil implementou as reformas legais e institucionais com agilidade. Entre 1994 e 2004, os investimentos privados em infra-estrutura totalizaram mais de U\$146 bilhões no país, com a maior parte dos recursos direcionados para a aquisição de ativos, ao invés da

expansão do estoque, como na Ásia. Os resultados indicam uma melhoria na eficiência das empresas, bem como na qualidade e na cobertura dos serviços. Além disso, os lucros, ao contrário da percepção pública, não são excessivos quando o custo do capital e os planos de investimento são considerados na análise (World Bank, 2007).

O aumento da participação privada não foi suficiente, contudo, para compensar a redução nos investimentos públicos em infra-estrutura, que pode comprometer o crescimento econômico e a solvência do governo em longo prazo (Calderón et al, 2002). Dentre as principais ações do governo brasileiro para viabilizar a retomada dos investimentos, destacam-se o Projeto Piloto de Infra-estrutura (BRASIL, 2005) e a proposta do emprego das parcerias público-privadas. Além de ampliar os investimentos, o governo espera que as PPPs aumentem a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos (Oliveira, 2004; Fiocca, 2004).

Ainda existem oportunidades consideráveis no Brasil, embora o investimento privado em infra-estrutura tenha caído recentemente, A participação privada no país é baixa em comparação com outros países em desenvolvimento. No setor de saneamento, ela é limitada a 5% dos consumidores, em 70 dos 5000 municípios. A segunda rodada de concessões rodoviárias envolverá 2.600 quilômetros, com 6.700 quilômetros a serem concedidos logo depois. Uma questão central para o governo é como gerenciar a participação privada, com a finalidade de possibilitar uma provisão eficiente dos serviços (World Bank, 2007).

A Lei nº 11.079/2004 instituiu normas para a contratação das PPPs e trouxe inovações para o direito administrativo brasileiro ao permitir a alocação contratual dos riscos e a complementação das receitas do operador quando o investimento não puder ser recuperado por meio da cobrança de tarifas. A Lei nº 11.079/2004 se harmonizou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, complementou as Leis nº 8.666/1993 e 8.987/1995, e definiu as competências do Comitê Gestor das Parcerias, instituído posteriormente pelo Decreto nº 5.385/2005.

A estruturação de um processo transparente de implementação das PPPs é condição primordial para gerar credibilidade e atrair o setor privado. Embora a Lei nº 11.079/04 constitua um marco de suma relevância, ela pode não ser suficiente para atrair os investimentos privados, cabendo ao governo disciplinar os procedimentos para a celebração dos contratos, definir os setores e os projetos prioritários e estabelecer os critérios para a análise da conveniência e oportunidade nos projetos. No âmbito federal, essas funções foram atribuídas ao Comitê Gestor das Parcerias (CGP).

Nos países com programas maduros de PPP, tais como Inglaterra e Austrália, os governos têm elaborado uma extensa regulamentação, com o objetivo de disciplinar a contratação, a

administração dos contratos e a prestação de contas nos projetos de PPP. Durante os anos 90, o discurso político que fornecia a base de sustentação para as PPPs mudou diametralmente. O argumento fiscal introduzido quando do lançamento da política, no início dos anos 90, foi paulatinamente substituído pelo argumento microeconômico, segundo o qual a participação privada promove ganhos de eficiência em relação à provisão tradicional (“value for money”).

Um princípio norteador da política de PPP em muitos países tem sido a demonstração do “value for money” como uma condição para a contratação do projeto em regime de PPP. A prestação de contas demanda que os responsáveis pela formulação e implementação das políticas expliquem as suas atividades para a sociedade. Um elemento da prestação de contas consiste na busca de práticas gerenciais que promovam a eficiência nas atividades não-comerciais.

A maioria dos gastos públicos não é financiada por tarifas, mas por recursos do orçamento fiscal, requerendo a prestação de contas. É esta noção de prestação de contas que conduziu à criação da expressão “value for money” (Butt; Palmer, 1985). Com o intuito de demonstrar os ganhos de eficiência antes da implantação das parcerias público-privadas, os governos têm desenvolvido modelos de análise do “value for money”. Em resumo, o projeto pode ser contratado em regime de PPP apenas se o “value for money” for demonstrado.

A maior parte das metodologias de análise do “value for money” se baseia na comparação das propostas do setor privado com um Projeto Público de Referência. O Projeto Público de Referência estima o custo ajustado ao risco da provisão pública dos serviços a serem contratados por meio do projeto de PPP. O modelo hipotético de provisão pública e as propostas privadas são comparados. O “value for money”, nesse contexto, refere-se ao menor custo ajustado ao risco para a provisão, pública ou privada, do serviço sob a ótica do governo. Logo, o modelo de análise desempenha um papel central na prestação de contas democrática e na legitimação da política de PPP, ao permitir que as parcerias progridam apenas se elas demonstrarem “value for money”.

Os primeiros modelos de análise do “value for money” (HM Treasury, 1997) foram duramente criticados, tanto no Reino Unido quanto na Austrália (Ball et al., 2001; Akintoye et al., 2002; Public Accounts Committee, 2003; English; Guthrie, 2003; Demirag et al., 2004; FITZGERALD, 2004), devido a questões como falta de confiabilidade, imprecisão, irrelevância, viés para a seleção da alternativa privada, subjetividade na análise dos riscos diversificáveis, inadequação das taxas de desconto e foco nos aspectos financeiros da operação. Além disso, as propostas dos licitantes tendiam a rastrear o Projeto Público de Referência preparado pelo governo, o que inibia a introdução de inovações nas propostas técnicas. Em um certo momento, a análise passou

a ser encarada como “uma barreira administrativa” que os órgãos públicos deveriam superar antes que o projeto pudesse progredir.

Uma pesquisa com 200 membros da “Association of Chartered Certified Accountants” evidenciou, em 2002, as deficiências na prestação de contas e na legitimidade da política de PPP no Reino Unido (ACCA, 2002), indicando que:

- 58% não acreditavam que as PPPs eram objetivamente testadas em relação ao “value for money”;
- 57% não acreditavam que a PPP promovia “value for money”;
- 57% acreditavam que os órgãos públicos eram prevenidos de alcançar o “value for money”, uma vez que a PPP era a única alternativa disponível;
- 42% não acreditavam que a PPP seria benéfica para os serviços públicos;
- 28% discordavam fortemente que a PPP permitia aos órgãos públicos se beneficiar das competências do setor privado;
- 39% não optariam pelo envolvimento do setor privado no futuro, se eles fossem capazes de escolher livremente entre a PPP e o modelo contratual tradicional;
- 48% não aconselhariam outras organizações a utilizar a PPP.

Desde o início do programa de PPP no Reino Unido, mudanças significativas foram propostas no “Green Book” (HM Treasury, 2003) e no relatório “PFI: Meeting the Investment Challenge” (HM Treasury, 2003a), a partir dos resultados de auditorias conduzidas pelo “National Audit Office” e pela “Audit Commission”. O “Green Book” introduziu mudanças consideráveis na análise de investimentos públicos em geral, algumas das quais aplicáveis aos projetos de PPP.

Em 2004, o Tesouro Britânico (HM Treasury, 2004) estabeleceu uma nova abordagem para a análise de “value for money” em propostas de investimentos a serem licitados por meio da PPP, substituindo a “Technical Note 5” (Treasury Taskforce, 1999). O Projeto Público de Referência foi revisado para se tornar parte de uma análise abrangente antes da licitação do projeto, a fim de permitir que o órgão público opte pelo modelo contratual capaz de oferecer “value for money” para o setor público.

O governo de Victoria, na Austrália, encomendou um estudo independente (Fitzgerald, 2004) para a melhoria do “value for money” nos projetos executados no estado. O estudo apresentou as seguintes recomendações: limitação da aplicação das PPPs em projetos com investimentos superiores a A\$100 milhões; mudança na taxa de desconto utilizada no Projeto Público de

Referência; e a transformação do Projeto Público de Referência em apenas um dos fatores a serem considerados no processo decisórios.

No Reino Unido, a análise do “value for money” tem sido continuamente aperfeiçoada a partir do resultado das auditorias e da aprendizagem contínua do programa, com vistas a uma maior prestação de contas, legitimidade e eficiência na celebração dos contratos. O governo tem revisto as políticas de PPP e as áreas nas quais ela pode gerar “value for money”. O uso das PPPs na área de tecnologia da informação foi desaconselhado (HM TREASURY, 2003) e, atualmente, os órgãos públicos podem avaliar se a concepção parcial do projeto e a inclusão dos serviços leves de gestão de facilidades no objeto da licitação são capazes de gerar ganhos autênticos (HM TREASURY, 2006).

Apesar das deficiências reportadas, a maioria dos países com programas consolidados de PPP desenvolveu algum tipo de modelo de análise do “value for money”. Embora esse conceito não esteja arraigado na administração pública brasileira, a Lei nº 8.987/1995, em seu Art. 5º, determina que “o poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo”. Por sua vez, a Lei nº 11.079/2004, no seu Art. 10º, condiciona a abertura do processo licitatório à “autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e oportunidade da contratação, mediante a identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada”.

A Lei nº 11.079/2004 definiu as competências do Comitê Gestor das Parcerias, instituído pelo Decreto nº 5.385/2005. Segundo o Art. 3º do Decreto, compete ao CGP: “definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime”. Portanto, a exigência da demonstração da conveniência da concessão está presente na Lei das Concessões, sendo ratificada pela Lei das PPP e pelo decreto que instituiu o Comitê Gestor das Parcerias. No entanto, o Brasil ainda carece de modelos para a análise da conveniência e da oportunidade das parcerias público-privadas aplicado às particularidades nacionais.

Além disso, o Tribunal de Contas da União (2005), no Relatório de Contas da União do ano de 2004, aponta que deficiências institucionais têm afetado a viabilização de investimentos públicos e privados no país, visto que a falta de estrutura dos ministérios setoriais tem tido como resultado “a inexistência de estudos de planejamento e acompanhamento dos investimentos” (TCU, 2005).

Soares e Campos (2004) identificaram discrepâncias entre as parcerias planejadas e aquelas executadas no Plano Plurianual 2000-2003. Essa dificuldade, segundo Soares e Campos, deve-se

à lógica privada, uma vez que os projetos são licitados quando os investidores os consideram rentáveis ou estratégicos para as suas atividades. Em resumo, existe uma dinâmica própria do setor privado na seleção dos projetos que não foi contemplada no PPA, gerando uma discrepância entre o planejado e o executado.

Embora a participação privada tenha produzido resultados positivos no Brasil, as pesquisas revelam o desapontamento dos usuários com os serviços, bem como o impacto na opinião dos formuladores de políticas públicas. Entre 1998 e 2004, a proporção da população insatisfeita com a privatização aumentou de 40 para 60%. Segundo o World Bank (2007), a oposição à participação privada no Brasil pode ter muitas causas:

- dúvidas sobre o sucesso das reformas em termos de preço, qualidade e acesso;
- percepção de que as reformas conduziram a uma negligência nos investimentos, de modo a restringir o crescimento econômico recente;
- percepção de que as privatizações são injustas ou têm beneficiado os governos ou as concessionárias de forma desproporcional.

Os modelos de análise da conveniência e da oportunidade (“value for money”) são peças importantes para assegurar a legitimidade de políticas inovadoras. Por este motivo, os modelos têm sido alvo da atenção de muitos governos e de contínuo refinamento e aperfeiçoamento, refletindo a aprendizagem das partes, o surgimento de novas evidências nos projetos em operação e a evolução do mercado e das políticas de PPP. Nesse contexto, modelos robustos de seleção e análise de projetos de PPP são necessários para:

- alocar os recursos públicos de forma eficiente;
- conferir legitimidade e credibilidade à política de PPP;
- proporcionar auditabilidade e prestação de contas;
- assegurar que as PPPs sejam utilizadas onde a experiência local e internacional mostrar que elas são capazes de promover ganhos legítimos de eficiência;
- avaliar se o governo dispõe de capacidades técnicas e gerenciais necessárias para o desenvolvimento do projeto como uma PPP;
- garantir que as decisões de investimento não sejam distorcidas para favorecer o financiamento privado do projeto;
- assegurar que o projeto não corra o risco de ser interrompido devido à:
 - carência de recursos financeiros;

- ilegalidade dos procedimentos;
- incapacidade de a concessionária contratar com o governo;
- complexidade para o licenciamento ambiental do projeto;
- não consideração do impacto da PPP para as partes interessadas, incluindo os destinatários dos serviços e os funcionários transferidos para o setor privado.

Os primeiros modelos de análise do “value for money”, baseados apenas na comparação das propostas dos licitantes com a estimativa do custo ajustado ao risco da provisão pública do objeto do contrato de PPP, não capturavam adequadamente o conjunto de fatores capazes de influenciar a qualidade do investimento² em uma PPP. As questões acima motivaram a escolha do tema de pesquisa e a proposição de um modelo de análise do investimento da qualidade, aplicado ao caso brasileiro, à luz das experiências internacionais e das evidências mais recentes sobre a qualidade dos investimentos em PPPs. Cabe ressaltar que, neste trabalho, a análise da qualidade do investimento (AQI) designa a análise conduzida em diferentes etapas do ciclo de vida do projeto com o intuito de avaliar se a contratação em regime de PPP é capaz de proporcionar ou está proporcionando a prestação do serviço adequado com uma combinação ótima de custos, riscos e benefícios.

1.1 Justificativa

Um modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de PPP aplicado ao caso brasileiro torna-se relevante em decorrência (Figura 1.1) das exigências da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), que:

- estabelece as seguintes diretrizes na contratação das parcerias (Art. 4º):
 - eficiência no emprego dos recursos;
 - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da execução dos serviços;
 - indelegabilidade das funções exclusivas do estado;
 - responsabilidade fiscal;

² A Lei Federal das PPPs se refere expressamente à demonstração da conveniência e da oportunidade do projeto como um requisito para a sua contratação em regime de PPP. O modelo de análise proposto não analisa a conveniência, a oportunidade ou a viabilidade do projeto de PPP, mas a qualidade do investimento pela perspectiva das partes interessadas, particularmente do governo. As autoridades competentes e os empreendedores do setor privado, com base nas informações geradas pelos seus respectivos modelos de análise da qualidade do investimento, é que podem decidir sobre a conveniência, a oportunidade ou a viabilidade da execução do projeto. A terminologia adotada nesta tese foi introduzida pelos pesquisadores do Núcleo de Real Estate da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, na qual este trabalho foi desenvolvido, podendo ser encontrada em diversas publicações (ROCHA LIMA, 1993; ROCHA LIMA, 1998; ROCHA LIMA, 2001).

- transparência dos procedimentos e das decisões;
 - repartição objetiva de riscos entre as partes;
 - sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas das PPPs;
- ii. condiciona a abertura do processo licitatório à autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e oportunidade da contratação, mediante a identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada (Art. 10º);
 - iii. das discrepâncias entre as parcerias planejadas e aquelas efetivamente executadas no Plano Plurianual 2000-2003, devido à dinâmica própria do setor privado (SOARES; CAMPOS, 2004);
 - iv. da inexistência de estudos de planejamento e acompanhamento dos investimentos nos ministérios setoriais, afetando a viabilização de investimentos públicos e privados (TCU, 2005);
 - v. do aumento recente da insatisfação pública com a participação privada em infraestrutura na América Latina e no Brasil (LATINOBARÓMETRO, 2004; WORLD BANK, 2007), que pode denotar um “déficit de legitimidade” para as políticas privatizadoras na região;
 - vi. das deficiências identificadas nas metodologias de análise do “value for money” em outros países (BALL ET AL., 2001; AKINTOYE ET AL., 2002; PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 2003; ENGLISH; GUTHRIE, 2003; DEMIRAG ET AL., 2004; FITZGERALD, 2004).

Figura 1.1. Justificativa para o desenvolvimento do trabalho

Parte-se do pressuposto de que a sustentabilidade do programa de PPP depende da qualidade do ambiente de negócios e demanda um conjunto coordenado de ações em diferentes áreas. Nesse contexto, conjectura-se que um modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de PPP possa contribuir para:

- a garantia de utilização das PPPs em projetos prioritários ou onde elas possam alcançar benefícios sociais legítimos, aumentando a eficiência da alocação dos recursos;
- a governança na celebração dos contratos, ao definir processos e procedimentos que orientem a seleção dos projetos e a análise da conveniência e oportunidade;
- a partilha objetiva dos riscos entre as partes;
- a definição dos parâmetros para a gestão dos contratos e a análise do desempenho das parcerias;
- a prestação de contas e a transparência na celebração dos contratos, ao permitir a auditabilidade dos atos e decisões;
- a confiabilidade no planejamento das ações do Plano Plurianual a serem executadas em regime de PPP, por meio da condução de exercícios de sondagem de mercado;
- o aumento da participação social nos projetos;
- a consideração da equidade, cobertura e expansão do acesso à infra-estrutura na análise dos projetos e na celebração dos contratos, com vistas à redução do senso de injustiça;
- a prevenção de alguns dos problemas identificados na participação privada em infra-

estrutura na América Latina e no Brasil nos anos 90;

- a melhoria contínua do programa de PPP, por meio da incorporação das lições aprendidas nos projetos pioneiros;
- a defensibilidade e sustentabilidade da política de PPP.

1.2 Relevância da pesquisa

Os resultados do programa de PPP dependem dos parâmetros de política pública emitidos pelas autoridades reguladoras e da sua implementação nos projetos por meio da interação entre as partes envolvidas. A identificação de eventuais deficiências nos processos e procedimentos que regulam a PPP permite a retroalimentação dos formuladores de políticas públicas e, por conseguinte, a implementação de medidas capazes de contribuir para o aperfeiçoamento do processo decisório em investimentos públicos futuros.

A robustez dos modelos de análise de investimentos públicos é relevante, visto que processos mal estruturados podem resultar em decisões equivocadas ou na aplicação das PPP onde ela não é capaz de assegurar ganhos de longo prazo para o governo e os destinatários dos serviços, com repercussões negativas para a sua imagem pública. Portanto, os administradores públicos, consultores, acadêmicos, políticos e, sobretudo, os contribuintes são os potenciais beneficiários deste estudo, uma vez que ele enfoca a eficiência na alocação de recursos públicos escassos frente a demandas sociais crescentes.

Diversos trabalhos abordam a utilização de parcerias com o setor privado para a provisão de infra-estrutura no Brasil. Alencar (1998) avalia a derivação de recursos administrados pelas entidades de previdência privada para o investimento nos segmentos de concessões rodoviárias e geração independente de energia elétrica. Silva (2006) analisa a utilização da PPP como um mecanismo de captação de recursos para os projetos do setor de saneamento, enquanto Aguiar Filho (2007) investiga a capacidade do modelo institucional vigente atrair capital privado para a geração de energia elétrica, diante da contínua demanda por investimentos nesse setor. Franco (2007) analisa a alocação de riscos nos contratos regidos pela nova legislação de parcerias público-privadas, por meio de um estudo de caso no setor rodoviário.

- Todavia, os trabalhos anteriores não abordaram a qualidade do investimento dos projetos de PPP sob a ótica dos governos, tampouco propuseram metodologias que disciplinassem a identificação, a análise da qualidade, a contratação e a gestão dos contratos de parceria público-privada por parte das autoridades competentes. Esta tese tem como objetivo eliminar esta lacuna, ao abordar o assunto de forma inovadora e proporcionar uma expansão da literatura e teoria sobre a análise da qualidade do investimento em projetos de PPP.

Postula-se que a carência de análises robustas da qualidade do investimento nos projetos de PPP pode conduzir a:

- utilização da PPP em programas ou projetos onde os ganhos de eficiência advindos dessa decisão sejam contestáveis ou outros modelos podem assegurar ganhos superiores;
- ineficiência na alocação de recursos públicos limitados;
- falta de transparência dos procedimentos e decisões;
- desconfiança, entre os promotores e os opositores do projeto, sobre o seu mérito;
- aumento do risco político e da predisposição a falhas na provisão dos serviços, comprometendo, por sua vez, a reputação da PPP;
- carência de evidências empíricas sobre a qualidade do investimento em PPPs;
- falta de suporte político à PPP, devido à não consideração de aspectos relevantes, tais como o acesso de grupos especiais aos serviços, a equidade e a modicidade tarifária;
- expansão da política para setores onde não existem justificativas econômicas robustas para a sua introdução;
- interrupção de projetos devido à não consideração de aspectos relevantes, tais como a conformidade com requisitos legais, ambientais, empregatícios, arqueológicos, históricos, culturais, fiscais e a presença de comunidades indígenas e quilombolas;
- insurgência popular devido à insuficiência dos mecanismos de controle social durante o desenvolvimento do projeto (gestão das partes interessadas);
- comprometimento da imagem pública das PPPs.

1.3 Objetivos do trabalho

Este trabalho tem como objetivo propor um modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de PPP, aplicado ao caso brasileiro, a partir da análise crítica dos modelos disponíveis e da experiência internacional com a implementação das parcerias público-privadas.

O atendimento do objetivo requer o cumprimento das seguintes atividades:

- análise crítica dos modelos internacionais por meio da revisão bibliográfica, contatos com especialistas e a análise de documentos obtidos por intermédio desses contatos. Esse estágio da pesquisa tem como finalidade produzir um retrato do estado da arte;
- interpretação do estado da arte e compreensão das particularidades dos modelos de análise, incluindo os seus pontos fortes e as suas deficiências;
- desenvolvimento de um modelo de processos para a análise da qualidade do investimento em projetos de PPP aplicado ao caso brasileiro, levando em consideração o interesse do governo, dos destinatários do serviço e dos empreendedores.

O modelo proposto deve responder às seguintes questões:

- i. análise prévia da qualidade do investimento (“ex ante”):
 - legalidade: a conformidade dos processos e procedimentos em relação aos requisitos legais, regulatórios, estatutários, ambientais, licitatórios pode ser assegurada?
 - sustentabilidade financeira e responsabilidade fiscal: existem fontes seguras de recursos frente às obrigações pecuniárias explícitas e implícitas (passivos contingentes) contraídas pelo poder público quando da contratação do projeto?
 - conveniência e oportunidade: a contratação do projeto em regime de PPP é capaz de proporcionar a melhor combinação de custos, benefícios e riscos para a provisão do serviço adequado em longo prazo?
- ii. análise posterior da qualidade do investimento (“ex post”):
 - a PPP está provendo o serviço adequado dentro do custo acordado?
 - a PPP está possibilitando o cumprimento dos prazos e custos para o órgão público?
 - o contrato de PPP é suficiente para acomodar mudanças na prestação do serviço a um custo aceitável para o governo?
 - a alocação de riscos contratada está sendo efetivamente aplicada?

Um modelo de análise da qualidade do investimento em múltiplos estágios foi proposto e estruturado para refletir os marcos intermediários e os principais pontos de decisão no processo de desenvolvimento de um projeto de PPP. Ele também equivale às necessidades de condução de auditorias e controles internos e externos, assim como a formulação de políticas por parte das autoridades públicas.

1.4 Questões da pesquisa

As seguintes questões devem ser respondidas para satisfazer os objetivos anteriores:

- o que é qualidade do investimento?
- quais os componentes da qualidade do investimento?
- esses componentes variam de acordo com a parte interessada em questão?
- como a qualidade do investimento pode ser analisada?
- quais as especificidades da análise da qualidade para o caso brasileiro?
- o que é serviço adequado?
- quais os elementos do serviço adequado?
- como esses elementos informam a programação das necessidades?
- como esses elementos podem ser incorporados à especificação de desempenho?

- como esses elementos informam a análise da qualidade do investimento antes da contratação do projeto?
- como esses elementos informam o julgamento da licitação?
- como esses elementos são incorporados ao contrato?
- esses elementos podem mudar ao longo do ciclo de vida do contrato?
- como o contrato pode acomodar essas mudanças?
- como esses elementos informam a análise da qualidade do investimento após a contratação do projeto?
- como as mudanças nesses elementos afetam a qualidade do investimento?
- como o alcance desses elementos pode ser medido durante a fase operacional?
- qual a parte mais apta a conduzir esta medição?
- como as lições aprendidas podem informar a análise da qualidade do investimento?

1.5 Metodologia do trabalho

O atendimento aos objetivos e às questões da tese envolveu as atividades descritas na Figura 1.2. O trabalho foi iniciado com a definição do problema da pesquisa e a análise da sua relevância para a academia, a análise dos investimentos públicos e a formulação de políticas de PPP. Posteriormente, partiu-se para a revisão bibliográfica dos processos e procedimentos da PPP adotados em países com programas maduros de participação privada em infra-estrutura. A análise do estado da arte subsidiou a formulação dos objetivos e das questões da pesquisa, além do plano e do instrumento de pesquisa.

O plano de pesquisa elaborado descrevia: i) os métodos de pesquisa a serem aplicados para que os objetivos fossem alcançados e as perguntas respondidas; ii) instrumento de pesquisa (questionário) a ser utilizado como roteiro durante as entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos especialistas (“elite interview”). O critério de seleção dos entrevistados considerou a sua experiência na implementação de projetos de PPP. Foram consultados, durante esta etapa, gerentes de projeto do setor público, representantes de unidades-PPP e de órgãos de fomento ao desenvolvimento das parcerias, consultores, auditores dos tribunais de contas, acadêmicos e pesquisadores de instituições de pesquisa sobre políticas públicas (“think-tanks”)³.

Os contatos com os especialistas possibilitaram o levantamento de relevante bibliografia adicional, além da análise de documentos referentes à análise da qualidade do investimento em PPPs, incluindo planos de negócios preliminares e finais de projetos implementados nos últimos

³ Ver Apêndices 2 e 3.

anos. A principal vantagem das entrevistas semi-estruturadas com especialistas referia-se à possibilidade de explorar temas complexos em profundidade, bem como formular perguntas sobre os tópicos mais relevantes para a pesquisa.

Após a condução das entrevistas, iniciou-se a preparação do modelo de análise. Versões preliminares do modelo foram preparadas e avaliadas antes do exame de qualificação, quando o modelo foi analisado criticamente pelos membros da banca, que sugeriram inúmeras mudanças. Após a apresentação do exame de qualificação, partiu-se para uma nova revisão dos modelos de análise da qualidade do investimento em projetos de PPP, tendo em vista a evolução contínua dos processos e procedimentos em diferentes países. Finalmente, o modelo apresentado no exame de qualificação sofreu ajustes extensos, levando em consideração as recomendações dos membros da banca e os resultados da nova revisão do estado da arte.

Figura 1.2. Metodologia adotada no trabalho

As seguintes atividades foram desenvolvidas durante a última etapa da preparação do modelo:

- análise crítica do modelo pelos orientadores (“reality check”);
- proposta de mudanças;
- incorporação das propostas no modelo;
- análise crítica do modelo pelo pesquisador, levando em conta:
 - atendimento das diretrizes para a contratação das PPPs dispostas na Lei nº 11.079/2004;
 - incorporação das práticas de excelência e das evidências sobre a qualidade do investimento identificadas na revisão bibliográfica sobre PPPs;
 - proposta de soluções, com base nas melhores práticas identificadas, para superar as deficiências diagnosticadas nos modelos investigados, durante a análise crítica;
 - atendimento do objetivo central do trabalho;
- análise da aplicabilidade do modelo.

1.6 Estruturação do trabalho

Este trabalho foi subdividido em oito capítulos. O capítulo 1 analisa o contexto do estudo, identifica as necessidades e as deficiências que o justificam e apresenta as questões de pesquisa, os objetivos, o método de pesquisa e a delimitação do escopo.

O capítulo 2 apresenta uma visão geral da participação privada em infra-estrutura (PPI), descreve as características e as modalidades de infra-estrutura, as origens e os indutores da PPI, os principais arranjos organizacionais, o conceito de parceria público-privada (PPP) e as suas características básicas.

O capítulo 3 discorre sobre a participação privada em infra-estrutura (PPI) na América Latina, os seus principais indutores, a distribuição por tipos e setores, as dificuldades encontradas, os resultados e a avaliação geral, além dos fatores críticos de sucesso para o desenvolvimento da PPI no futuro.

O capítulo 4 trata da participação privada em infra-estrutura (PPI) no Brasil, o colapso do modelo de financiamento nos anos 80, a necessidade de investimentos, os ganhos de eficiência com a PPI, o surgimento das parcerias no Plano Plurianual, o estabelecimento do marco jurídico das PPPs, as perspectivas e os desafios para a atração de investimentos privados. O capítulo 5 analisa as potenciais vantagens e desvantagens da adoção das parcerias público-privadas a partir da análise da experiência internacional na implementação desses arranjos de cooperação.

O capítulo 6 aborda a análise da qualidade do investimento em PPPs, descreve o conceito inglês do “value for money” e as suas principais dimensões, os tipos de abordagens disponíveis para a análise do “value for money” e os modelos internacionais de análise do “value for money”.

O capítulo 7 contempla o modelo de análise da qualidade do investimento aplicado ao caso brasileiro, subdividido em cinco etapas, que refletem os marcos mais relevantes para o desenvolvimento de um projeto de parceria público-privada. As falhas, recomendações, fatores críticos de sucesso, vantagens e desvantagens identificadas nos capítulos anteriores subsidiam a elaboração da proposta.

Finalmente, o capítulo 8 apresenta as principais conclusões do trabalho, as respostas às questões formuladas, o atendimento aos objetivos centrais e específicos, as limitações da pesquisa e as sugestões para estudos futuros.

2 VISÃO GERAL DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA EM INFRA-ESTRUTURA

2.1 Fundamentos de infra-estrutura

Os projetos de infra-estrutura possuem poucas das características encontradas em outras classes de ativos. Dentre as características físicas, os projetos de infra-estrutura são semelhantes aos empreendimentos de base imobiliária. Contudo, existem diferenças fundamentais entre esses grupos de ativos, tais como os perfis de riscos, os métodos de “valuation”, a composição e a precificação dos fluxos de receitas. Outro ponto distinto é a composição diversificada do setor e as configurações comerciais e legais que o investimento pode assumir.

A economia dos investimentos em infra-estrutura também pode ser afetada por intervenções do setor público e, frequentemente, por ambientes de mercado híbridos, que podem variar entre monopólios regulados e mercados altamente competitivos (REGAN, 2005). Dentre as características que distinguem o setor de infra-estrutura, destacam-se (HOUSE OF REPRESENTATIVES STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT, COMMUNICATIONS AND INFRASTRUCTURE, 1987; RAMAMURTI; DOH, 2004):

- monopólios naturais tendem a se formar em função das economias de escala. Logo, um único fornecedor pode ser a forma mais eficiente de prover o serviço. A distribuição de energia é considerada um monopólio e ferrovias não podem ser duplicadas, exceto a custos proibitivos. A tecnologia pode transformar monopólios em mercados competitivos, mas isto não se aplica a todos os setores;
- os serviços de infra-estrutura não podem ser comercializados. Em alguns casos, eles podem ser negociados com países vizinhos. Portanto, a competição externa não constitui uma ameaça, como na manufatura. Em contrapartida, um operador em conflito com o governo não pode comercializar os serviços em outros mercados;
- como a competição é limitada, algum nível de regulação é inevitável, introduzindo o risco de que os governos reneguem os seus compromissos depois que os investimentos tenham sido concretizados;

- os ativos são específicos para um determinado local e uso, o seu desempenho é altamente correlacionado com a economia e a política tarifária é politicamente sensível. Estas características os tornam mais vulneráveis ao risco de expropriação, particularmente em países que possuem instituições democráticas menos sólidas;
- os ativos de infra-estrutura existem para subsidiar outras atividades econômicas ou sociais, não como um fim em si mesmo. As vidas úteis são extensas, os custos de implantação são altos e, portanto, os investimentos devem ser recuperados em longo prazo;
- os serviços são providos para um grande número de consumidores por meio de redes complexas de distribuição. Os projetos financeiramente sustentáveis, como portos e aeroportos, usualmente dependem de infra-estruturas complementares, tais como rodovias e ferrovias para que operem de maneira eficiente.

2.1.1 Modalidades de infra-estrutura

Um relatório do estado australiano de New South Wales define infra-estrutura como: “os ativos físicos requeridos para satisfazer as necessidades do público e possibilitar o acesso a serviços e facilidades econômicas e sociais” (PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 1993). Os ativos de infra-estrutura podem ser classificados em duas categorias genéricas (OECD⁴, 1991; INDUSTRY COMMISSION, 1993):

- econômica: rodovias, ferrovias, aeroportos, reservatórios, estações de tratamento de água e esgoto e usinas de geração de energia;
- social: escolas e outras facilidades educacionais, hospitais e clínicas, habitação social, facilidades de recreação e facilidades de ordem e justiça.

Um aspecto interessante diz respeito ao financiamento dos ativos acima. A infra-estrutura econômica pode ser financiada através de tarifas ou da vinculação de impostos. Os projetos de infra-estrutura social, por sua vez, usualmente requerem recursos do orçamento fiscal. Esta distinção é relevante, visto que os fluxos de receitas dos projetos de infra-estrutura econômica podem ser utilizados para financiar o investimento (NEW SOUTH WALES GOVERNMENT, 2000).

2.1.2 Infra-estrutura como investimento

Pela ótica do investimento, as características da infra-estrutura incluem (REGAN, 2005):

⁴ “Organisation for Economic Co-operation and Development”.

- alto custo de implantação, períodos longos de operação, retornos baixos e fluxos de receitas previsíveis de longo prazo, que podem ser suportadas por subsídios ou outras intervenções não-mercadoológicas;
- desempenho financeiro mais dependente das negociações contratuais com o governo do que das forças de mercado. As tarifas são tipicamente vinculadas a índices gerais de preços e os projetos são altamente alavancados, com os fluxos de caixa dos primeiros anos revertidos para a redução da dívida;
- riscos decrescentes e fluxos de caixa mais estáveis à medida que o projeto amadurece. Os retornos são proporcionais ao risco incorrido, embora existam variações consideráveis entre os setores e dentro de um mesmo setor;
- a competição é limitada, a demanda pelos serviços é estável, os preços são geralmente inelásticos e as tarifas nem sempre refletem o custo marginal para produzir o serviço. As tarifas podem incluir metas sociais e subsídios cruzados, a política tarifária é regulada e podem existir diferenças consideráveis na estrutura de preços entre os setores.

2.1.3 Infra-estrutura e desenvolvimento econômico

A infra-estrutura contribui para aumentar a produtividade e a competitividade das empresas. Mais da metade dos respondentes à pesquisa de avaliação do ambiente de negócios do Banco Mundial, na América Latina (Gráfico 2.1), considera eletricidade, telecomunicações e transportes como um obstáculo para a operação e crescimento dos seus negócios (FAY; MORRISON, 2005).

Gráfico 2.1. Negócios que vêem a infra-estrutura como um problema, segundo as regiões geográficas (World Bank Investment Climate Survey citado por Fay; Morrison, 2005).

A escassez de infra-estrutura aumenta os custos de logística e manutenção de estoques. Os custos de logística representam 18% no Chile, 32% no Peru e 26% no Brasil (GONZALEZ ET AL.,

2007). Esses níveis são insustentáveis, pois imobilizam capital, que tem um custo elevado nestes países. Assumindo um custo do capital da ordem de 15 a 20%, Guasch estima que os custos relacionados com a manutenção de estoques adicionais representem cerca de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) desses países (GUASCH, 2004).

Calderón; Servén (2003) mostraram que o baixo investimento em infra-estrutura na América Latina explica, parcialmente, o crescimento menos vigoroso desta região em relação à Ásia nos anos 80 e 90. Outros estudos têm correlacionado a infra-estrutura e o Produto Interno Bruto (CANNING, 1999; DEMETRIADES; MAMUNEAS, 2000; BRICEÑO-GARMENDIA ET AL., 2004) e o Fator de Produtividade (ASCHAUER, 1989).

Calderón; Servén (2003) notaram correlações entre a infra-estrutura de transporte, telecomunicações, energia e o PIB. Roller; Waverman (2001) encontraram correlações entre a infra-estrutura de telecomunicações e o Produto em países desenvolvidos. Loayza et al. (2003) alcançaram resultados semelhantes em uma amostra com países desenvolvidos e em desenvolvimento, enquanto Easterly; Rebelo (1993) mostraram que os investimentos em transportes e telecomunicações favorecem o crescimento.

2.1.4 Infra-estrutura e desenvolvimento social

O acesso dos mais pobres a atividades econômicas essenciais oferece oportunidades produtivas adicionais em áreas subdesenvolvidas (ESTACHE, 2003) e reduz os custos de produção e transação (GANNON; LIU, 1997). A infra-estrutura cria oportunidades de emprego para os mais pobres ao reduzir os custos para acessar produtos e fatores de mercado (SMITH ET AL., 2001). As melhorias na comunicação e nos serviços rodoviários possibilitam ganhos de capital para os fazendeiros (JACOBY, 2000) e os cidadãos com acesso a mais de um serviço tendem a ter uma renda maior do que aqueles com somente um serviço (CHONG; HENTSHIEL, 2003).

A melhoria da infra-estrutura pode também afetar o nível de educação e saúde para os mais pobres. As doenças relacionadas com a falta de saneamento básico estão entre as principais causas de mortalidade de crianças (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2002). Na Argentina, Galiani et al. (2002) mostraram que a mortalidade de crianças caiu 8% em áreas com concessionárias privadas de águas, com melhores resultados nas áreas de baixa renda onde a rede foi expandida. Fay et al. (2005) mostram que o acesso dos 20% mais pobres em países em desenvolvimento aos mesmos serviços que os mais ricos reduziria a mortalidade em 8% e inanição em 14%.

Calderón; Servén (2004) perceberam um impacto significativo do acesso e da qualidade da infra-estrutura na igualdade social. Calderón; Servén sugerem que, se os países da América Latina

levarem o estoque e a qualidade da infra-estrutura para os níveis do líder da região, o seu coeficiente Gini (medida de desigualdade social) cairia entre 0.02 e 0.10.

2.2 Participação privada em infra-estrutura

2.2.1 Origens da PPI

O conceito do governo fornecendo uma concessão para que uma empresa privada opere algo em seu nome está presente há algumas centenas de anos; um dos primeiros projetos foi o Canal du Midi, construído na França no século XVI (HARRIS, 2003A). No tempo do imperador romano Augusto, as pontes e as balsas eram pedagiadas, a coleta de impostos era terceirizada e o suprimento de água das maiores cidades era concedido para construtores. As primeiras conquistas britânicas na Índia foram feitas pela Companhia das Índias Ocidentais, por meio de uma franquia na forma de contrato real. Nos séculos XVII e XVIII, a Companhia administrava as colônias em nome da Coroa e arranjos similares existiam na América do Norte. As infra-estruturas privadas de transportes e comunicações, incluindo correios e telégrafos, rodovias, canais, portos e ferrovias, contribuíram para a Revolução Industrial nos períodos de 1760 a 1830 (REGAN, 2005).

As pontes têm sido controladas pelo setor privado há séculos. As primeiras estradas pedagiadas foram construídas pela iniciativa privada. As primeiras ferrovias britânicas e francesas eram puramente privadas. Contudo, a aprovação, regulação ou controle do governo tornou-se norma posteriormente, devido a questões ideológicas, militares ou à falha do setor privado em atender ao rápido crescimento da demanda (VICKERMAN, 2004).

O termo “Build-Operate-Transfer” (BOT) foi cunhado pelo Primeiro Ministro da Turquia, no início dos anos 80, mas pode ser encontrado em Hong Kong, no fim dos anos cinquenta e, se considerado como uma forma de franquia ou concessão, pode ter origens ainda mais remotas. De acordo com Grimsey; Lewis (2002), o primeiro contrato de concessão foi celebrado em 1782, na França, tendo como objeto a distribuição de água para Perrier.

A primeira ferrovia brasileira foi uma concessão do Governo Imperial, em 1852, a Irineu Evangelista de Souza (Barão de Mauá) para a exploração de uma linha férrea entre o Porto de Estrela, na Baía de Guanabara, e a localidade de Raiz da Serra, próxima a Petrópolis. A Estrada de Ferro Mauá integrou os modais aquaviário e ferroviário e constituiu a primeira operação intermodal do Brasil. A empresa que operava este serviço se chamava Imperial Companhia de Navegação a Vapor e Estrada de Ferro Petrópolis [DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES, 200-?].

2.2.2 Indutores da PPI nos países desenvolvidos

Nas últimas duas décadas, houve uma grande mudança na forma segundo a qual a infraestrutura é provida nos países desenvolvidos devido, em parte, à desregulamentação desses mercados nos Estados Unidos, ao entusiasmo pelo programa de privatização no Reino Unido e à liquidez dos mercados de capitais (VICKERMAN, 2004). Existem dois argumentos centrais para a participação privada em infra-estrutura nos países desenvolvidos:

- macroeconômico ou fiscal:
 - expansão dos gastos sociais reduzindo a prioridade dos investimentos em infraestrutura nos países da OECD (POSCHMANN, 2003)⁵;
 - o nível da dívida e a necessidade de controlá-la justificaram as reformas privatizantes em muitos países (SPOEHR ET AL., 2002; QUIGGIN, 2002; NEWBERRY; PALLOT, 2003; CANNADI; DOLLERY, 2004). Muitas inovações financeiras, incluindo as PPPs, têm sido conduzidas não por consideração de eficiência econômica, mas pelo desejo de os governantes sustentarem pequenos níveis de dívida reportada (MCAULEY, 2004);
 - obtenção de receitas adicionais (TREASURY SELECT COMMITTEE, 2000)⁶ e a expectativa de expansão da infra-estrutura além da que o governo poderia atingir devido a restrições orçamentárias e à falta de competências gerenciais (PARKER, HARTLEY, 2003);
 - contabilidade “fora do balanço” (“off-balance sheet”), permitindo conciliar investimento e austeridade fiscal (SPACKMAN, 2002; SHAW, 2003; BROADBENT ET AL., 2003; HEALD, 2003; REEVES, 2003; FITZGERALD, 2004)⁷. Conforme Spoehr (2002), a possibilidade de reconhecimento das obrigações financeiras contraídas como despesas continuadas, ao invés de dívida, criam um enorme apelo político de curto prazo para os governos;
 - melhoria da classificação de crédito. Se um endividamento adicional coloca em risco a deterioração da classificação de crédito do governo, o custo marginal do empréstimo pode se tornar muito alto. Neste caso, o setor privado poderia tomar o recurso com um

⁵Entre 1991 e 2002, as despesas correntes do governo brasileiro passaram de 13.7% a 21.6% do PIB, devido ao aumento das pensões, salários e transferências para estados e municípios (PEGO FILHO, 1999).

⁶ Logo em seguida, Robinson (2000) demonstrou que as regras fiscais do Tesouro Britânico poderiam ser satisfeitas sem a necessidade de adoção do “Private Finance Initiative”.

⁷ À medida que os empréstimos públicos são quase sempre vistos como um indicador de política fiscal e gestão econômica competentes, pode ser tentador manter os balanços patrimoniais vazios, de modo a criar a impressão de que nenhuma obrigação precisa ser paga ou que nenhum ativo precisa ser substituído (HANDLEY-SCHACHLER; GAO, 2003).

custo marginal do capital mais baixo (BETTIGNIES; ROSS, 2003). Este argumento foi utilizado para justificar a adoção de uma PPP no Metrô de Londres (SPACKMAN, 2002)⁸.

- microeconômico ou da eficiência produtiva (HM TREASURY, 1997; HM TREASURY, 2000; NSW, 2002; QDSD, 2002; HM TREASURY, 2004; FITZGERALD, 2004);:
- integração da concepção, construção, operação e manutenção do ativo em um único pacote financeiro;
- inovação por meio da especificação das necessidades do governo por meio de produtos, ao invés de insumos;
- gestão de custos intertemporal, assegurando a manutenção do ativo durante o contrato, o que nem sempre ocorre com a gestão pública;
- transferência de riscos para as partes mais aptas a gerenciá-los a um menor custo;
- criação de incentivos por meio de mecanismos de pagamento vinculados ao desempenho do concessionário, de modo que o capital privado esteja sempre exposto a riscos;
- exploração de novos usos e geração de receitas adicionais, que podem reduzir o custo da implantação e operação da infra-estrutura para o governo;
- foco crescente na prestação do serviço;
- maior certeza de atendimento de prazos e custos na entrega do projeto;
- acesso a melhores habilidades técnicas e gerenciais.

2.2.3 Outros indutores da PPI

Outras motivações para a participação privada em infra-estrutura incluem:

- formulação de políticas para ganhar eleições, ao invés de ganhar eleição para formular políticas. O descolamento entre o ciclo eleitoral e o ciclo de pagamentos sugere que, muito

⁸ A vantagem da proposta do setor público para o Metrô de Londres foi eliminada por uma externalidade de £700 milhões incluída no modelo econômico-financeiro como um "reajuste para capturar o impacto que o endividamento adicional teria na reputação do governo e, conseqüentemente, no prêmio de risco demandado nos títulos denominados em libras" (HANSARD, 2001). Segundo Spackman (2002), a aplicação do reajuste para a dívida convencional, mas não para a PPP, sugere que o Reino Unido estava, paradoxalmente, melhorando a austeridade fiscal ao colocar as suas obrigações financeiras "fora do balanço" (SPACKMAN, 2002). Curiosamente, argumentos semelhantes foram utilizados para justificar a adoção das PPPs em alguns estados australianos, em um momento no qual os índices reportados de dívida pública eram historicamente baixos.

antes da conclusão dos pagamentos, os políticos atuais terão saído da cena política (SHAW, 2003)⁹;

- uso político da PPI como uma forma de pacificar grupos de interesses locais em busca de rendas públicas seguras (QUIGGIN, 2002)¹⁰;
- clima intelectual e ambiente institucional, no âmbito dos governos, condutor das soluções de mercado e cético sobre as virtudes do setor público. Aceitação da hipótese de que a eficiência dos serviços públicos se beneficiaria com a introdução de técnicas, normas e práticas do setor privado (TORSTEINSEN, 1999; ROBER, 2000);
- promoção da PPI por organismos multilaterais como parte dos programas de ajuste estrutural e um requisito para a cessão de empréstimos aos países em desenvolvimento (CHUSSODOVSKY, 1998; STIGLITZ, 2003; NEWBERRY; PALLOT, 2003);
- pragmatismo político, segundo o qual “o que importa é o que funciona” (HM GOVERNMENT, 1997) e o governo mantém “o foco em resultados ao invés de insumos” (HM TREASURY, 2000). Os governos locais não têm tido opções para desenvolver grandes projetos de construção além do PFI, que em alguns setores se transformou no “único jogo na cidade” (PRICE ET AL., 1999).

2.2.4 Indutores da PPI nos países em desenvolvimento

Como nos países desenvolvidos, existem dois grupos principais de condicionantes: macro e microeconômicos. Argumenta-se que os monopólios públicos são ineficientes, falham em expandir os serviços frente ao aumento da demanda e as empresas estatais sofrem com o excesso de funcionários, a má gestão e o desvio de recursos (HARRIS, 2003).

As empresas estatais têm sido ineficientes em alcançar os grupos de baixa renda e os muitos governos sucumbem às pressões populares para congelar as tarifas quando os custos sobem, gerando déficits fiscais consideráveis. Na Argentina, a espera por uma linha telefônica levava oito anos e os aparelhos eram reparados em 23 dias, antes da privatização do setor de telecomunicações (ESTACHE, 2002).

Contudo, o principal indutor para muitos países em desenvolvimento foi usualmente algum tipo de crise fiscal. A necessidade de reduzir gastos públicos induziu os governos a utilizar operadores privados para promover o financiamento das enormes demandas de infra-estrutura,

⁹ Segundo Shaw (2003), esse raciocínio poderia explicar a mudança de convicções ideológicas do Partido Trabalhista ao adotar e promover as PPPs no Reino Unido.

¹⁰ Segundo Quiggin (2002), os governadores trabalhistas australianos sempre pareceram vulneráveis a esses tipos de pressões, devido à idéia pouco convencional de que o Partido Trabalhista é contrário aos negócios ou um gestor econômico menos competente.

liberando recursos públicos cada vez mais escassos para financiar déficits, servir dívidas e, em princípio, atividades como educação e saúde, embora não exista evidência forte de que isto tenha acontecido (ESTACHE, 1999). Os países em desenvolvimento têm utilizado a participação privada em infra-estrutura por diferentes motivos (ISLAM; MONSALVE, 2002; KIKERI; KOLO, 2005):

- baixa produtividade das empresas estatais;
- melhoria da prestação de serviços em setores estratégicos;
- restrição fiscal, redução do impacto de empresas deficitárias e geração de receita;
- condição de acesso aos financiamentos dos organismos multilaterais;
- atração de recursos para o financiamento dos projetos;
- motivações ideológicas, como a desconfiança em relação ao governo;
- motivações políticas, como a redução do poder dos sindicatos¹¹.

Na década de 80, os países em desenvolvimento enfrentaram restrições fiscais agudas, que impediam investimentos nas empresas estatais. Com frequência, a privatização visava o ajuste fiscal e enfatizava mais a agilidade no processo do que os ganhos de eficiência e equidade. Por estes motivos, as considerações sobre a eficiência foram menos importantes para muitos governos do que a necessidade de superar restrições fiscais. Não foi a preocupação com a eficiência microeconômica e a melhoria do desempenho financeiro das empresas que incentivou países, principalmente na América Latina, a privatizá-las (ISLAM; MONSALVE, 2002).

Do ponto de vista técnico, a privatização deve ser adotada quando ela promove ganhos sociais. Isso ocorre quando o valor social da empresa privatizada e o valor social da venda é maior do que o valor social da empresa sob a titularidade pública. Contudo, os governos nem sempre desenvolvem avaliações de custo-benefício do setor em que a empresa atua para determinar se a privatização é apropriada. Ao invés disso, eles avaliam informalmente se um programa de privatização deve ser iniciado (ISLAM; MONSALVE, 2002).

2.2.5 Redesenho das fronteiras do governo

Os governos ao redor do mundo têm buscado formas para prestar melhores serviços com orçamentos cada vez mais limitados. Essa busca por métodos inovadores tem produzido

¹¹ Uma das causas do baixo desempenho das empresas estatais brasileiras entre 1988 e 1994 eram as políticas salariais (Pinheiro; Giambiagi, 1997).

alternativas para as privatizações, tais como os contratos de prestação de serviços e as parcerias público-privadas.

O esforço para encontrar novas formas de prestar os serviços tem mudado a própria natureza do governo, que alguns têm chamado de “reinventando o governo” (BETTIGNIES; ROSS, 2003). A geografia do governo tem se tornado mais complexa à medida que um grande número de atores sociais passa a desempenhar um papel central na concepção e prestação dos serviços públicos. Neste contexto se desenvolveu não só a tese do “esvaziamento” do governo (RHODES, 1994), mas também a uma mudança de “governo para governança” (PIERRE, 2000).

Segundo o governo britânico, as PPPs¹² têm alterado a forma segundo a qual o governo faz negócios e interage com o setor privado (HM TREASURY, 2000). As PPPs e os PFIs fazem parte de um novo “ambiente de relacionamento” estabelecido com o objetivo de reduzir custos, acelerar a execução do projeto e promover a inovação. Mas elas envolvem também uma mudança nos limites organizacionais do governo, que estão se tornando mais fluidos, dificultando a distinção entre a provisão pública e privada (PARKER, HARTLEY, 2003; FLINDERS, 2005).

2.3 Modelos de participação privada em infra-estrutura (PPI)

O processo de desenvolvimento de um projeto pode ser subdividido em quatro tarefas principais:

- definir e conceber um projeto;
- financiar a implantação do projeto;
- implantar o projeto;
- operar e manter o projeto para prestar o serviço.

Uma das atribuições do governo consiste em decidir para quem estas tarefas serão alocadas. Nesse sentido, o governo geralmente tem três opções políticas (BETTIGNIES ET AL., 2004):

- permitir que o mercado preste o serviço: neste caso, o governo provê o arcabouço legal e garante a sua aplicação para que o mercado opere de forma eficiente, incluindo a lei de licitações, execuções penais e competição;

¹² O programa britânico de PPP inclui um leque abrangente de arranjos de cooperação entre o setor público e a iniciativa privada, que inclui desde o “Private Finance Initiative” (equivalente às concessões e às PPPs brasileiras) até as “joint-ventures” e as privatizações parciais de empresas públicas.

- prestar o serviço diretamente: o governo pode produzir o bem ou serviço sem o envolvimento do setor privado. A intervenção do governo é justificada quando ele está insatisfeito com a quantidade, qualidade ou a distribuição dos resultados da provisão privada, buscando um papel mais ativo;
- arranjos com participação privada: pode haver, por exemplo, um valor social considerável em aumentar o acesso à educação e saúde. Em outros casos, o bem talvez não possa ser provido de forma eficiente pelo mercado devido a problemas de bem público ou exclusividade. A intervenção do governo nesses casos pode ocorrer de diversas formas, diferindo na alocação de responsabilidades e no controle sobre as tarefas entre o governo e o setor privado. Quando o governo assume todas as tarefas, tem-se a provisão pública. Quando algumas tarefas são delegadas para o setor privado, tem-se as diferentes formas de terceirização e parceria público-privada.

Os itens seguintes descrevem algumas formas de participação privada em infra-estrutura adotadas na Europa (Figura 2.1). Os arranjos com participação privada são dinâmicos e sujeitos a adaptações conforme as características do setor e do projeto. A possibilidade de utilização dos componentes de um determinado tipo de arranjo em diferentes estruturas de participação privada e a falta de padronização da terminologia dificultam a precisão das classificações. Assim, é possível que alguns termos sejam utilizados de forma flexível. O “Build-Operate-Transfer” (BOT), por exemplo, é comumente empregado para designar projetos financiados com investimentos do governo ou da iniciativa privada. Além disso, a terminologia reflete a evolução dos arranjos de participação privada em infra-estrutura e do ambiente regulatório que os definem (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

Figura 2.1. Diferentes níveis de cooperação entre os setores público e privado (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

2.3.1 Modelos separados ou tradicionais

No modelo tradicional, os órgãos públicos envolvem o setor privado na concepção e na construção dos projetos por meio de contratos de empreitada. Na empreitada tradicional, o setor privado responde pela construção ou pela construção precedida da concepção do projeto executivo. Na empreitada integral (“design-build”), utilizada em circunstâncias muito específicas no Brasil, mas largamente difundida em outros países, a iniciativa privada concebe o projeto e implanta o empreendimento. As empresas são selecionadas por meio de licitações, porém o envolvimento do setor privado usualmente não se estende além da concepção e construção do projeto, embora ele possa ser reforçado por meio de (EUROPEAN COMMISSION, 2003):

- contratos de serviços: contratos de curto prazo adequados para a operação do projeto. Usualmente contemplam a aquisição, operação e manutenção de equipamentos para a coleta de tarifas ou a coleta de resíduos. Os contratos de serviços permitem que o governo se beneficie com as competências técnicas do setor privado, embora eles não envolvam aspectos referentes à gestão e custos;
- contratos de operação e gestão: transferem a operação do ativo para o setor privado, encorajando a eficiência e a modernização dos ativos. Os operadores podem ser pagos por meio de uma taxa fixa ou vinculada ao desempenho e os contratos podem ter escopos mais amplos. O governo se responsabiliza pelo investimento. Esses contratos podem ser úteis nos setores em transição ou com pouca experiência na adoção de concessões e parcerias público-privadas, possibilitando ao setor privado entrar em mercados novos com uma exposição limitada a riscos;
- arrendamentos (“leasing”): o arrendamento permite que as empresas privadas acessem o fluxo de receitas de um projeto público em troca da obrigação de mantê-lo e operá-lo. Esses contratos transferem riscos comerciais para o setor privado, cujo desempenho depende da redução de custos operacionais e da manutenção de determinados níveis de serviços. As empresas podem realizar reparos e investimentos para aumentar a eficiência, mas o planejamento e o financiamento permanecem com o governo. Os arrendamentos podem se estender de cinco a quinze anos e são adequados para projetos com fluxos independentes de receitas (Figura 2.2).

Figura 2.2. Arranjos de PPI com modelos separados ou tradicionais (EUROPEAN COMMISSION, 2003)

2.3.2 Modelos integrados de desenvolvimento e operação de projeto

Os métodos integrados transferem as responsabilidades pela concepção, construção e operação do ativo para um ente privado. Este arranjo é adotado em diversos países e conhecido por diferentes termos, incluindo “turnkey” e “build-operate-transfer” (BOT). Em um BOT, o setor privado integra a concepção, construção e manutenção dentro de um único contrato, permitindo a gestão intertemporal dos custos, a geração de ganhos de eficiência e o isolamento dos orçamentos de manutenção das incertezas políticas do governo. Os contratos são licitados e os consórcios devem apresentar um preço único para todo o projeto. Os requisitos de concepção, construção e operação devem ser claramente especificados, caso contrário eles usualmente não serão atendidos. Esses contratos podem se estender por 20 anos ou mais, mas não isentam o governo do financiamento das melhorias na infra-estrutura física do projeto (Figura 2.3).

Figura 2.3. Arranjos de PPI com modelos integrados de desenvolvimento e operação do projeto (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

2.3.3 Modelos integrados de desenvolvimento e financiamento

Esses modelos podem envolver o financiamento privado para projetos que não seriam financiados pelo governo de outra forma. O financiamento privado permite ao governo acelerar a implantação dos projetos, visto que a obtenção dos recursos não depende dos ciclos orçamentários posteriores (EUROPEAN COMMISSION, 2003):

- concessões: um arranjo primário para participação privada consiste no contrato de “design, build, finance and operate” (DBFO), que permite ao parceiro privado financiar, construir e operar o projeto em troca das receitas geradas por um período de tempo especificado. As concessões podem envolver a construção, modernização ou ampliação de um ativo existente. O contrato se estende por períodos longos e a titularidade do ativo pode ser transferida se o setor privado assumir determinados tipos de riscos. Os governos podem estabelecer órgãos para monitorar os contratos. Isso é essencial onde o mercado de infra-estrutura é arriscado em virtude de estruturas legais e institucionais incompletas e da falta de experiência com as concessões;
- privatização: envolve a venda de ativos ou do controle acionário de empresas públicas para o

setor privado. Elas podem ser parciais ou integrais, sendo realizadas de diferentes formas. As privatizações podem demandar a reestruturação das empresas estatais e podem ser usadas para transferir ativos do governo ou de concessionárias públicas. Como nas concessões, a privatização transfere a titularidade do investimento para os investidores. Diferentemente das concessões, no entanto, as privatizações transferem a titularidade do ativo para o setor privado em caráter permanente (Figura 2.4).

Figura 2.4. Arranjos de PPI com os modelos integrados de desenvolvimento e investimento (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

2.4 Parceria público-privada (PPP)

No espectro de arranjos organizacionais entre o governo e o setor privado, as parcerias público-privadas posicionam-se entre a terceirização e a provisão inteiramente privada. A PPP partilha algumas das características da terceirização e da privatização, mas difere deles porque envolve a cooperação entre o governo e o setor privado para implantar os projetos e prover os serviços associados. Portanto, as concessões e os arrendamentos operacionais, utilizados para reduzir o

papel do governo na economia, constituem formas de parcerias público-privadas (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2004)¹³.

De acordo com Middleton (1999) citado por Newberry; Pallot (2002), as PPPs constituem uma alternativa para a privatização e podem ser utilizadas onde a venda dos ativos não é apropriada. Quanto mais privada em relação à provisão pública, mais privada a PPP. Bettignies et al. (2004) enfatizam três características principais da nova onda de PPPs:

- a primeira característica é que elas são uma extensão da terceirização de um grande número de tarefas. Logo, a terceirização é a base da PPP;
- a segunda característica diz respeito à integração de responsabilidades ou à alocação de diversas tarefas para o ente privado (“bundling”), tais como a construção e a operação de uma ponte.
- a terceira característica da PPP é a alocação do financiamento para o setor privado. O interesse recente pela PPP tem se voltado para os investimentos vultosos necessários para a implantação de grandes infra-estruturas. A novidade é o uso de recursos privados para estruturar os investimentos.

Existem muitas definições de PPP. O elemento central refletido nessas definições e outras é a partilha de autoridade no processo decisório, que contrasta com a relação de “comprador” na qual o governo decide exatamente o que quer e a “empresa pública”, na qual o governo produz os serviços sem a participação privada. Muitas definições mencionam a partilha de recompensas e riscos. A partilha de ganhos é claramente necessária se o setor privado deve ser envolvido de forma voluntária e a idéia de que as PPPs permitem uma alocação de riscos “ótima” é recorrente na literatura da PPP. Dentre as definições encontradas, destacam-se:

- arranjos contratuais entre o governo e uma parte privada para a provisão de ativos e a prestação de serviços tradicionalmente providos pelo setor público (BRITISH COLUMBIA, 2002);
- parcerias entre o setor público e o setor privado com o propósito de conceber, planejar, financiar, construir e operar projetos, os quais poderiam ser considerados tradicionalmente como típicos do setor público (WEBB; PULLE, 2002);

¹³ Internacionalmente, adota-se um conceito mais abrangente de parceria público-privada, que contempla os diferentes tipos de arranjos compreendidos entre a terceirização de serviços e a privatização parcial ou total de ativos. No Brasil, antes da aprovação da redação final da Lei nº 11.079/2004, a expressão “parceria público-privada” era utilizada comumente para designar as diferentes modalidades de associação entre o governo e o setor privado para a provisão de infra-estrutura e serviços públicos, tanto em textos acadêmicos quanto em planos governamentais. A Lei Federal de PPPs, no entanto, reduziu o escopo das parcerias, ao conceituá-las como um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada e administrativa.

- uma relação de riscos compartilhados entre o setor público e privado, baseada na aspiração compartilhada de promover um resultado político desejado (INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH, 2002);
- relação de médio a longo prazo entre os setores público e privado, envolvendo a partilha de riscos e recompensas das habilidades, competências e financiamento multisetoriais para prover resultados políticos desejados (STANDARD & POOR'S, 2004);
- um contrato para que uma parte privada forneça serviços públicos associados a infra-estruturas. A política da PPP não cobre a terceirização ou outros arranjos para prestação de serviços onde investimentos de capital não são requeridos (VICTORIAN DEPARTMENT OF TRADE AND FINANCE, 2001).

Tendo em vista as definições e os argumentos apresentados, este trabalho adotará a seguinte definição para a PPP:

A PPP é um contrato de longo prazo entre o governo e o setor privado baseado na partilha de responsabilidades, riscos e benefícios e no uso de habilidades e financiamento multisetoriais para a provisão de infra-estrutura e serviços em áreas de tradicional função pública.

2.4.1 Imprecisão terminológica

O termo PPP tem sido um neologismo prático para descrever uma tendência mal definida e em progresso. Desta forma, ele é suficientemente preciso para identificar a cooperação entre os setores público e privado, mas inerentemente vago para conciliar os interesses dos envolvidos (FAYARD, 2002). Segundo Bettignies; Ross (2004), o termo PPP é utilizado com conotações ligeiramente diferentes uma vez que uma definição precisa não existe.

A expressão PPP é amplamente utilizada, mas freqüentemente pouco definida (HARRIS, 2003A). Isso pode causar confusão, visto que enquanto algumas definições podem incluir um pequeno espectro de arranjos contratuais, outras podem envolver todo o espectro e abordagens desde a privatização, a contratação de serviços e uma PPP. Alguns governos têm ampliado a definição por razões políticas, causando ainda maior confusão. O governo britânico inclui na sua definição, por exemplo, projetos que são essencialmente privatizações parciais (HM TREASURY, 2000; ALLEN, 2001). Contudo, a definição exata do que é uma PPP não é tão importante quanto assegurar que ambos os lados do diálogo saibam exatamente sobre o quê estão falando (HARRIS, 2003a).

Atualmente, não existe uma definição específica para PPPs na Europa. Cada tipo de arranjo é definido pela legislação individual que governa as estruturas operacionais e de licitação

(EUROPEAN COMMISSION, 2003). Contudo, a “Interpretative Communication on Concessions” (EUROPEAN COMMISSION, 2000) sugere que o principal critério para distinguir as concessões e as PPPs corresponde à alocação de riscos dos contratos, uma vez que as concessões tenderiam a transferir um maior nível de riscos comerciais para o setor privado.

No Brasil, a Lei 11.079/04 define as PPPs como “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004). Diferentemente da Europa, a diferença entre os riscos transferidos para o setor privado nas concessões comuns e nas parcerias público-privadas não é nítida no Brasil. O risco de demanda pode, por exemplo, ser total ou parcialmente transferido para o setor privado nas concessões patrocinadas, o que dificilmente se aplicaria às concessões administrativas e, na prática, pode não ocorrer em uma concessão comum. A principal diferença entre as concessões comuns e as PPPs, no caso brasileiro, diz respeito à possibilidade de contraprestação, total ou parcial, por parte do governo, quando o investimento privado não puder ser recuperado por meio da cobrança de tarifas.

2.4.2 Tipos de PPP no Reino Unido¹⁴

O Reino Unido continua sendo o centro de referência mundial para participação privada em infra-estrutura. Um grande número de modelos de cooperação com o setor privado tem sido adotado. Os modelos se aplicam a circunstâncias específicas e existe claramente algum nível de sobreposição entre eles, com alguns projetos se encaixando em mais de uma categoria. A principal diferença entre privatização, terceirização e o “private finance initiative” (PFI) é que a privatização se refere a ativos, enquanto a terceirização diz respeito a serviços. O PFI enfoca serviços, cuja prestação demanda investimentos em um ativo ou infra-estrutura. O setor privado desempenha o papel de titularidade e operação dos ativos durante a prestação do serviço. No Reino Unido, o termo PPP compreende um grande número de parcerias (Quadro 2.1), incluindo (ALLEN, 2001):

- a introdução do controle privado sobre empresas estatais, utilizando todo o conjunto de estruturas possíveis, com a venda da maioria ou minoria das ações;
- o “private finance initiative” e outros arranjos, incluindo concessões e “franchises”, nos quais o setor público contrata a aquisição de serviços em longo prazo;
- a venda de serviços governamentais em mercados abertos e outros arranjos de parceria onde as competências e a capacidade financeira do setor privado são utilizadas para explorar

¹⁴ Observar que a PPP britânica contempla os diferentes modelos de participação privada em infra-estrutura (PPI). Apesar da dificuldade criada para a compreensão do texto, uma vez que a PPP brasileira se refere a duas modalidades específicas de concessões, optou-se pela manutenção do termo PPP, quando da análise do caso britânico, a fim de assegurar uma maior precisão terminológica do trabalho.

o potencial comercial dos ativos do governo.

Quadro 2.1. Modelos organizacionais na PPP britânica (HM Treasury, 2000)

Modelo	Definição
Venda de ativos	Venda de ativos públicos excedentes
“Wider markets”	Introdução das competências e finanças privadas para auxiliar o setor público a utilizar melhor os seus ativos
Venda de negócios	A venda da maioria ou minoria das ações em empresas estatais
“Partnerships companies”	Introdução do controle privado em empresas estatais, de modo a preservar o interesse público e os objetivos de política pública
“Private finance initiative”	O setor público contrata a aquisição de serviços de qualidade em longo prazo, com desempenho definido
“Joint Ventures”	Parcerias nas quais os setores público e privado colocam seus ativos, finanças e competências sob uma gestão conjunta, de modo a alcançar crescimento do valor para os dois parceiros em longo prazo
“Partnership investments”	Parcerias nas quais o setor público contribui para o financiamento do projeto pelo setor privado, de modo a assegurar que o setor público participa do retorno gerado por estes investimentos
“Policy partnerships”	Arranjos nos quais partes do setor privado são envolvidas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas

O “Private Finance Initiative”, que constitui um dos arranjos organizacionais empregados na PPP britânica, envolve três modalidades de projetos (Allen, 2001), equivalentes, respectivamente, às concessões comuns, patrocinadas e administrativas brasileiras:

- projetos auto-sustentáveis: o setor privado assume um projeto em troca de um fluxo de receitas dos usuários. O governo contribui por meio de planejamento e licenças iniciais, enquanto o ente privado responde pela aprovação do projeto;
- “joint-ventures”: projeto onde tanto o governo quanto o ente privado contribuem, mas cujo controle permanece com o setor privado. O projeto deve ser justificável do ponto de vista econômico e o uso competitivo dos recursos deve ser considerado;
- serviços vendidos ao setor público: serviços prestados para o governo, onde uma parte significativa do custo envolve despesas de capital, tais como um ente privado concebendo, construindo, financiando ou operando uma nova prisão.

Logo, a parceria público-privada (PPP) engloba, no Reino Unido, os diferentes modelos de participação privada em infra-estrutura (PPI) no Brasil. O “Private Finance Initiative” (PFI), por sua vez, contempla as concessões comuns e as parcerias público-privadas no contexto brasileiro

(concessões patrocinadas e administrativas).

2.4.3 Desenvolvimento da PPP na Europa

O Reino Unido continua a ser o centro do desenvolvimento global do PFI, conforme demonstrado pela lista considerável de projetos concluídos e um número significativo de projetos em desenvolvimento (STANDARD & POORS, 2005). O “private finance initiative”, lançado em 1992, contabiliza cerca de 11% dos investimentos atualmente (HM TREASURY, 2003).

Outros países com programas de PPP consolidados incluem Austrália, especialmente nos estados de Victoria e New South Wales, e Irlanda, enquanto os Estados Unidos apresentam uma experiência considerável com arrendamentos. Muitos países da União Européia, incluindo Finlândia, Grécia, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal e Espanha têm desenvolvido projetos de PPP, embora sua participação em relação aos investimentos públicos se mantenha modesta (IMF, 2004).

Como resultado de uma demanda crescente por investimentos em infra-estrutura e restrições fiscais, diversos países no leste e no centro da Europa, incluindo República Tcheca, Hungria e Polônia, têm embarcado em PPPs. Canadá, Japão, Bangladesh, Cingapura e Hong Kong também estabeleceram programas de PPP. Os projetos rodoviários são predominantes na maioria destes países e a “EU Growth Initiative” anunciou o uso de PPPs para desenvolver uma malha rodoviária internacional na Europa (IMF, 2004).

Na América Latina, México e Chile foram pioneiros no uso de PPPs para promover a participação do setor privado em projetos públicos de investimento. No México, as PPPs foram introduzidas nos anos 80 para financiar rodovias e, desde os anos 90, têm sido utilizadas em um número crescente de projetos do setor elétrico. O Chile estabeleceu um programa de PPP para desenvolver projetos de transporte, irrigação, prisões e aeroportos. Outros países, particularmente o Brasil, têm considerado a utilização das PPPs. Enquanto PPPs têm também sido implementadas na Ásia, especialmente na Coreia e Cingapura, os progressos têm sido limitados, embora o interesse de alguns países tenha aumentado. Recentemente, a África do Sul estabeleceu um programa de PPP que apresenta diversos projetos em operação ou em licitação (IMF, 2004).

O Quadro 2.2 e Quadro 2.3 ilustram a implementação de PPPs na Comunidade Européia segundo país e setor, assim como o desenvolvimento do ambiente institucional e jurídico nestes países (PRICEWATERHOUSECOOPERS, 2004).

Quadro 2.2. Utilização das PPPs na Europa (PriceWaterHouseCoopers, 2004)

	Projetos de acomodação	Aeroportos	Defesa	Habitação	Hospitais e saúde	Tecnologia da informação	Portos	Prisões	Ferrovias	Ferrovias leves	Rodovias	Escolas	Esporte e lazer	Água e tratamento de esgoto
Estados membros														
Áustria	●	●			○	●		●	○		○	●		●
Bélgica		○	●	○					●	●	○	●		○
Dinamarca	●						○	●	○		○	○	○	
Finlândia			●		○						○	○		●
França	○	○	●		○		○	○	○	●1	●1	●		●1
Alemanha	○	●	⊙		●	○		○	⊙	⊙	⊙	⊙		⊙
Grécia	○	●									⊙			
Irlanda	●			○	○					○	⊙	⊙		⊙
Itália	●	○		●	⊙		○	●		⊙	⊙		○	○
Luxemburgo		●				○								
Holanda	●		●	●	●		●	●	⊙		⊙	○		⊙
Holanda	●		●		○			●	●		⊙	○		
Portugal		●		●	○	○	●	●	●		●	●		⊙
Espanha	●	●			○		●			○	●	●	●	⊙
Suécia			●		●				●	⊙	●			
Reino Unido	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●
Novos estados membros														
Chipre	⊙						○				○			○
República Checa	●	○	●	●					●	●	○	●	●	⊙
Estônia				●	●						●	●		
Hungria				●	○	●		○		●	⊙	⊙	○	⊙
Latívia				●							●			
Lituânia										●				
Malta				●	○									⊙
Polônia	●	●		●			○		●	●	○			
Eslováquia		●									●			●
Eslovênia														⊙
Candidatos														
Bulgária		●									●			⊙
Romênia				●	○						⊙		○	⊙
Turquia		⊙							●	●	●			⊙
●	Discussões em andamento													
○	Projetos em licitação													
⊙	Muitos projetos licitados, alguns contratos fechados													
⊙	Número substancial de contratos fechados													
●	Número substancial de projetos fechados, a maioria deles em operação													
1	Licitações nestes setores dizem respeito a contratos tradicionais de concessão													

Muitos países iniciaram mudanças legislativas e criaram instituições para encorajar as PPPs. Logo, talvez se possa esperar um aumento no número de transações ao redor do mundo. A entrada de novos membros na Comunidade Européia, as restrições fiscais sofridas pelos países

européus e a pesquisa considerável que muitos países têm realizado em torno do tema favorecem a implementação das PPPs. Enquanto o nível de atividades em 2004 ficou aquém do esperado, é possível que a PPP se expanda fora do Reino Unido, devido à carteira de projetos de PPP em países como Espanha, Portugal, Itália e Alemanha (STANDARD & POORS, 2005).

Quadro 2.3. . Ambiente institucional e jurídico em países europeus (PRICEWATERHOUSECOOPERS, 2004)

	Unidade PPP	Lei de PPP		Unidade PPP	Lei de PPP		
Estados membros			Novos estados membros			Chave	
Áustria	▲▲▲		Chipre			▲	Necessidade de Unidade PPP e alguma ação tomada (ou apenas uma unidade PPP regional)
Bélgica	▲	■	República Checa	▲▲	■ ■		
Dinamarca	▲▲		Estônia	▲			
Finlândia		■	Hungria	▲▲	■	▲▲	Unidade PPP em implantação (ou existente, mas apenas com capacidade puramente consultiva)
França	▲	■ ■	Latvia	▲▲	■		
Alemanha	▲▲	■ ■	Lituânia				
Grécia	▲	■ ■	Malta	▲		▲▲▲	Unidade PPP existente (ativamente envolvida na promoção da PPP)
Irlanda	▲▲▲	■ ■ ■	Polônia	▲▲	■ ■		
Itália	▲▲	■	Eslováquia				
Luxemburgo			Eslovênia			■	Legislação sendo proposta
Holanda	▲▲▲		Países candidatos			■ ■	Legislação abrangente sendo elaborada/alguma legislação específica para alguns setores aprovada
Noruega	▲		Bulgária	▲	■	■ ■ ■	Legislação abrangente aprovada
Portugal	▲▲	■ ■	Romênia	▲	■ ■		
Espanha		■ ■	Turquia		■ ■ ■		
Suécia							
Reino Unido	▲▲▲						

2.4.4 Características básicas da PPP

Genericamente, as PPPs transferem os projetos de investimento tradicionalmente executados pelo setor público para um operador privado. Contudo, elementos necessários para descrever uma PPP incluem (GROUT, 1997; AUDIT COMMISSION, 2001; VDTF, 2001; AUSCID, 2003; EUROPEAN COMMISSION, 2003; VÄLILÄ, 2005):

- objetivo de política pública: as PPPs servem a um objetivo de política pública, tal como a provisão de infra-estrutura e serviços públicos para suprir falhas de mercado;
- serviços baseados em ativos: o setor privado executa obras de infra-estrutura e presta serviços complementares para um governo ou comunidade em áreas de função pública tradicional (por exemplo, transporte, abastecimento de água, educação etc.);
- partilha de riscos: os riscos devem ser alocados para a parte mais apta a gerenciá-los a um menor custo. O setor privado concebe parcial ou integralmente o projeto, assumindo um volume acentuado dos riscos;

- partilha de responsabilidades: o setor privado se envolve na concepção, construção, operação, manutenção e financiamento, enquanto o governo é responsável pelo planejamento estratégico, obtenção de aprovações, questões relacionadas a interfaces com usuários, regulação e pagamentos dos serviços em nome dos usuários;
- contrato de longo prazo: o governo e o ente privado trabalham juntos em um arranjo de longo prazo, no qual os pagamentos para o operador privado dependem de uma prestação contínua dos serviços especificados segundo os padrões de desempenho acordados. As receitas do operador privado devem ser distribuídas em períodos de longo prazo para permitir a recuperação dos investimentos iniciais;
- financiamento privado: o parceiro do setor privado provê os serviços financeiros e, em muitos casos, é o titular do ativo utilizado para produzir os serviços, com as diferentes fases da construção e operação e, mesmo a provisão do ativo, agrupadas;
- sociedade de propósito específico: uma sociedade de propósito específico é constituída para conduzir o projeto;
- especificações de desempenho: o governo especifica o desempenho esperado no contrato ao invés da forma como o nível de desempenho esperado deve ser atingido;
- pagamento vinculado ao desempenho: os mecanismos de pagamento permitem que os órgãos públicos compensem os parceiros privados conforme o desempenho atingido.

Enquanto as atividades privadas são caracterizadas pela titularidade privada, elas não atendem a objetivos de política pública e não envolvem o tipo de partilha de riscos da PPP. A lista acima também ajuda a identificar os arranjos que não seriam qualificados como PPPs. Em particular, quando o parceiro público ou privado assume todos os riscos relacionados com a produção e o suprimento, não existe uma PPP. A contratação da construção de uma infra-estrutura ou a terceirização da provisão de serviços auxiliares para o setor privado não seria qualificada como uma PPP, visto que o setor público é o titular do ativo e assume os riscos de produzir e fornecer o serviço (VÄLILÄ, 2005).

Os itens abaixo descrevem de forma detalhada algumas das características das PPPs.

2.4.4.1 Integração vertical

Uma PPP típica adota a forma de um contrato de DBFO. Dentro desse contrato, o governo especifica o nível dos serviços e o parceiro privado concebe, financia, constrói e opera o ativo. Isso contrasta com o modelo tradicional, onde o governo contrata o setor privado para conceber e construir o ativo, mas financia a sua implantação. A diferença entre as duas abordagens reflete a crença de que a combinação das responsabilidades para conceber, construir, financiar e operar

um ativo pode proporcionar uma eficiência crescente na prestação do serviço, justificando as PPPs (IMF, 2004).

Na PPP, cada parte da sociedade de propósito específico (SPE) deve considerar os requisitos das demais partes. Isso é provavelmente mais visível nos aspectos de operação e manutenção. As atividades de concepção dos projetos têm um impacto considerável nos custos de operação, seja na iluminação, aquecimento ou no número de funcionários necessários para prestar os serviços. A qualidade na construção também é crucial para que os custos de manutenção permaneçam dentro de um nível aceitável. Essa integração de papéis e responsabilidades das diferentes partes requer uma colaboração intensa e resulta em uma visão holística do projeto (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002).

2.4.4.2 Contratação por resultados

No modelo tradicional, o governo prepara especificações detalhadas que descrevem a infraestrutura necessária para executar um serviço. Em seguida, o edital de licitação é publicado. Uma vez que o contrato é celebrado, o governo supervisiona a construção para assegurar a conformidade com as especificações. A especificação dos “meios” exclui a possibilidade de proposição de soluções alternativas pelos licitantes e pode inibir a inovação. A alocação de riscos pode ser afetada, visto que o insumo especificado pode impedir uma transferência apropriada do risco (SOUTH AFRICAN NATIONAL TREASURY, 2004).

Em uma PPP, o governo especifica os resultados e incumbe o ente privado da concepção da infra-estrutura requerida para prestar o serviço. Por razões estratégicas, os requisitos de serviço não podem ser deixados inteiramente sob controle da parte privada e o governo deve especificar alguns insumos. Os projetos devem utilizar, contudo, um nível substancial de especificações, a fim de possibilitar uma transferência eficiente dos riscos. As especificações de desempenho requerem uma mudança na forma segundo a qual o governo vê a prestação dos seus serviços. Ao invés de contratar a infra-estrutura, o governo deve refletir sobre como contratar o serviço com os resultados especificados (QGSD, 2002; SOUTH AFRICAN NATIONAL TREASURY, 2004).

2.4.4.3 Alocação contratual dos riscos entre as partes

O princípio básico da alocação de riscos é que a parte mais apta a gerenciar o risco deve assumi-lo. A qualidade do investimento é aumentada por meio da transferência de riscos, à medida que o ente privado consegue reduzir tanto a probabilidade quanto o impacto financeiro da ocorrência do risco. Se um risco que não pode ser gerenciado pelo ente privado continua a ser transferido, contudo, isto pode proporcionar uma perda de valor no projeto, uma vez que o prêmio demandado pelo setor privado para gerenciar o risco será maior do que os benefícios

advindos da sua transferência (TREASURY TASKFORCE, 1999).

Para Bettignies et al. (2004), uma alocação de riscos eficiente depende da gestão dos incentivos e as partes devem ser expostas ao risco na medida em que elas podem gerenciar melhor aquele risco, ou seja, medir o risco e, por meio de ações, minimizá-lo. Se todo o risco fosse exógeno, como as condições climáticas, seria difícil argumentar que existe alguma vantagem em transferi-lo para o setor privado, exceto talvez para seguradoras. A vantagem de transferir o risco de construção para o setor privado, por exemplo, é o incentivo para que ele controle este risco por meio de uma construção de alta qualidade (BETTIGNIES ET AL., 2004).

2.4.4.4 Pagamento vinculado ao desempenho

O mecanismo de pagamento criado dentro da PPP assegura que os serviços sejam pagos à medida que eles sejam prestados. Os pagamentos são cuidadosamente vinculados à qualidade e à quantidade dos serviços prestados. Corretamente implementado, o mecanismo de pagamento alinha os interesses do setor privado com os do órgão público para o qual os serviços são prestados, de modo que quaisquer falhas na qualidade dos serviços prejudiquem a capacidade de repagamento seguro do financiamento e comprometam o capital social dos investidores. Em essência, o fornecedor da dívida sênior pode se tornar o maior aliado do setor público (HARRIS, 2003a).

2.4.4.5 Foco na prestação de serviços

O foco na prestação do serviço também é um ponto-chave da PPP. Não faz sentido construir uma nova infra-estrutura sem que isto reflita adequadamente como a sua manutenção e operação serão financiadas durante a sua vida útil. As PPPs são contratos de longo prazo, onde a concessionária precisa manter o ativo e prestar os serviços no mesmo nível ao longo da vida útil do projeto. A gestão de custos intertemporal permite um ganho de eficiência em longo prazo. Dentro de uma PPP, o setor privado não recebe pagamentos a menos que o projeto seja executado, assumindo quaisquer ônus decorrentes de atrasos ou aumentos nos custos. Além disso, os pagamentos podem ser retidos ou deduzidos se o desempenho não atingir os padrões estabelecidos pelo setor público. Em alguns casos, as penalidades são aplicadas pelo governo frente ao mau desempenho do operador, tendo a rescisão contratual como um último recurso (HARRIS, 2003A).

2.4.4.6 Contratos de longo prazo

- Ao contrário das privatizações, as PPPs são baseadas em relações contratuais. O contrato de PPP descreve todas as tarefas e obrigações das partes e o governo define o tipo e nível de

serviço requerido. Se o setor privado não provê o serviço conforme a especificação, isto representa uma quebra dos termos contratuais e, portanto, o pagamento devido pela prestação dos serviços poderá ser deduzido (HARRIS, 2003).

2.5 Considerações sobre o Capítulo 2

O Capítulo 2 classifica as modalidades de infra-estrutura (social e econômica), caracterizando a infra-estrutura como uma modalidade de investimento e discutindo o seu impacto para o desenvolvimento social e econômico. Adicionalmente, discorre-se sobre as origens e as principais justificativas para a participação privada em infra-estrutura (PPI): i) macroeconômicas (conciliação entre disciplina fiscal e investimento); ii) microeconômicas (aumento da eficiência na provisão de infra-estrutura e serviços públicos).

Em seguida, abordam-se os principais modelos de participação privada em infra-estrutura, conforme a alocação das responsabilidades (e riscos) pela concepção, financiamento, construção e operação dos empreendimentos entre as partes contratadas. Conceitua-se parceria público-privada (PPP) e discute-se a imprecisão em torno das terminologias empregadas nessa área.

Posteriormente, analisa-se brevemente a experiência européia com as PPPs e, em maior profundidade, o modelo britânico de parceria público-privada. No Reino Unido, a PPP abriga um conjunto extenso de arranjos contratuais, envolvendo desde os arrendamentos e o “private finance initiative” (PFI) até as “joint ventures” e a privatização parcial. O PFI, por sua vez, corresponde às concessões comuns, patrocinadas e administrativas, no Brasil.

Finalmente, discorre-se sobre as principais características das parcerias público-privadas: integração vertical; contratação por resultados; alocação de riscos contratual; pagamento vinculado ao desempenho; foco na prestação dos serviços; e contratos de longo prazo.

3 PARTICIPAÇÃO PRIVADA EM INFRA-ESTRUTURA (PPI) NA AMÉRICA LATINA

A América Latina liderou a participação privada em infra-estrutura nos países em desenvolvimento entre 1990 e 2001. Com 887 projetos de infra-estrutura com participação privada em 28 dos 32 países, a região atraiu U\$361 bilhões em investimentos ao longo do período. Isso pode ser explicado por uma combinação de fatores: pioneirismo na abertura do mercado de infra-estrutura; expectativa de alto crescimento; ambiente econômico aparentemente estável; e reformas estruturais com vistas a uma maior abertura econômica. A atividade privada na região começou nos anos 80 com os projetos rodoviários no México e um amplo programa de privatização no Chile, mas aumentou consideravelmente nos anos 90. Os investimentos anuais em projetos de infra-estrutura saltaram de U\$14,6 bilhões em 1990 para U\$75,6 bilhões em 1998 (WORLD BANK, 2003).

A partir de 1998, os níveis de investimento foram reduzidos devido à conclusão de grandes programas de privatização, às crises em alguns países da região e ao menor interesse dos investidores, atingindo U\$15.7 bilhões em 2003. Com o declínio da atividade na Argentina e no México devido à redução do estoque de empresas ou da vontade política, o Brasil se tornou o país mais ativo da América Latina após 2000. As formas de PPI também mudaram diametralmente: não houve mais privatizações em 2003, com os novos projetos (“greenfield”) contabilizando 72% das transações, enquanto as concessões (“brownfield”) alcançaram apenas 13%. Os contratos de operação e manutenção parecem ter voltado à tona, totalizando 15% dos projetos (KIKERI; KOLO, 2005).

O Brasil dominou o investimento na região a partir de 1996 (Gráfico 3.1 e Gráfico 3.2). O alto nível de investimento em 1997 e 1998 resultou principalmente da privatização das empresas de distribuição de energia e telecomunicações. Em 1997, o Brasil atraiu 50% de todo o investimento privado em infra-estrutura e, em 1998, 66%. Nos anos seguintes, a sua participação flutuou entre 43% e 52%. O número de projetos privados de infra-estrutura na região também aumentou, passando de 41 em 1990 para 140 em 1998, caindo substancialmente. Uma parcela considerável destes projetos ocorreu no Brasil. Entre os anos 1990 e 2001, Brasil, Argentina, México, Chile e Colômbia atraíram os maiores investimentos.

Contudo, quando se considera o investimento per capita, Belize e Panamá aparecem no topo da lista (WORLD BANK, 2003).

Gráfico 3.1. Número de projetos de infra-estrutura com participação privada, na América Latina e Caribe, entre 1990 e 2001 (World Bank, 2003).

Gráfico 3.2. Investimento em projetos de infra-estrutura com participação privada, na América Latina e Caribe, entre 1990 e 2001 (World Bank, 2003).

Contudo, a participação privada tem sido irregular entre os países e beneficiados mais alguns setores do que outros. Seis países (Argentina, Brasil, Chile, México, Colômbia e Peru) absorveram cerca de 93% do investimento. Entre os setores, as telecomunicações atraíram a maior fatia (46%), seguidas por energia (32%), transporte (17%), água e esgoto (5%). Além disso, nem todos os investimentos foram direcionados para novos projetos. Um terço das transações diziam respeito a pagamentos para os governos (licenças, outorgas e investimentos na compra de ativos), reduzindo o valor dos investimentos em facilidades para U\$255 bilhões. Estes dados representam o valor total dos projetos com participação privada e podem incluir investimentos

públicos. Portanto, o valor superestima o fluxo real de investimentos para a região (FAY; MORRISON, 2005).

3.1. Distribuição da PPI por tipos e setores

Diversos arranjos organizacionais de PPI foram utilizados. Arranjos de BOOT e BOT foram adotados em novos projetos, enquanto as privatizações foram adotadas nos setores de transporte aéreo, telecomunicações e na geração de energia. As concessões foram preferidas em alguns casos, em virtude de impedimentos legais ou à visão de que setores estratégicos devem permanecer sob titularidade pública, embora operados pelo setor privado (Gráfico 3.3). Em alguns setores, os impactos sociais e políticos foram inaceitáveis, em função da visibilidade dos serviços (STRONG ET AL., 2002).

Gráfico 3.3. Investimento cumulativo em projetos de infra-estrutura com participação privada por tipo, América Latina e Caribe, 1990 a 2000 (WORLD BANK, 2003)

As concessões usualmente requeriam atividades preliminares, tais como a reestruturação setorial, a mudança na personalidade jurídica das empresas e a separação vertical e horizontal das atividades (por exemplo, serviços aeroportuários e navegação aérea). Tendo em vista o monopólio natural criado por diversas operações, a transferência para o setor privado usualmente exigia um novo sistema regulatório, incluindo novos aparatos legais, organizações e uma mudança nos papéis do governo. Além disso, reformas complementares eram requeridas na legislação de contratos, concessões, políticas de competição, bem-estar social e emprego (STRONG ET AL., 2002).

As privatizações também ocorriam por fases. Na primeira delas, o controle da empresa era leiloado e o investidor se comprometia a gerenciá-la e a atender um plano de investimentos. Nas fases seguintes, as participações eram vendidas através de ofertas públicas no mercado local ou externo. As privatizações representaram a maior participação no investimento entre 1990 e 2001. Os novos projetos lideraram no número de operações, mas ficaram em segundo lugar no

volume de investimentos (Tabela 3.1). A sua participação no investimento anual subiu de 4% em 1990 para 35% em 2000. Os novos projetos em eletricidade e telecomunicações foram realizados em mercados reformados, onde os governos se dedicavam à regulação do setor. O Gráfico 3.4 apresenta o investimento cumulativo da participação privada em infra-estrutura por setor ou subsetor, entre 1990 e 2001 (WORLD BANK, 2003).

Tabela 3.1. Participação privada em infra-estrutura por setor e tipo, América Latina e Caribe, entre 1990 e 2001 (WORLD BANK, 2003).

Setor	Concessões	Privatizações	Novos projetos	Contratos de arrendamento e gestão	Total
<i>Eletricidade</i>	7	143	149	2	301
<i>Transmissão e distribuição de gás natural</i>	2	25	44	0	71
<i>Telecomunicações</i>	0	30	90	0	120
<i>Transporte</i>	222	7	52	14	295
<i>Aeroportos</i>	25	1	3	3	32
<i>Ferrovias</i>	43	3	0	2	48
<i>Portos</i>	52	3	14	9	78
<i>Rodovias pedagiadas</i>	102	0	35	0	137
<i>Água e esgoto</i>	56	10	27	7	100
<i>Total</i>	287	215	362	23	887

Gráfico 3.4. Investimento cumulativo em projetos de infra-estrutura com participação privada por setor ou subsetor, América Latina e Caribe, entre 1990 e 2001 (WORLD BANK, 2003).

3.2. Dificuldades para a participação privada na AL

A década de 90 mostrou que a participação privada em infra-estrutura não é isenta de dificuldades: cerca de 74% das concessões do setor de transportes e 55% do setor de água foram renegociados (GUASCH, 2003). Os condicionantes das renegociações incluíram: carência de agências regulatórias quando da licitação; adoção do regime regulatório por preço-teto ("price-caps")¹⁵; financiamento exclusivamente privado; garantias de receita mínima (que induzem a apresentação de propostas artificialmente baixas); e ciclos políticos, pois os contratos se tornam mais suscetíveis a renegociações após as eleições (GUASCH, 2003). Muitos investidores confiaram em contratos para reduzir o poder discricionário dos reguladores, de tal forma que os ajustes demandaram renegociações (HARRIS, 2003).

Os governos acreditavam que o setor privado seria capaz de suprir as deficiências e melhorar a eficiência, mas alguns resultados ficaram aquém das expectativas. Houve divergências sobre quais setores deviam ser desregulamentados e como eles seriam reestruturados. Com frequência, a recuperação de custos mostrou-se ilusória. Os problemas regulatórios e de governança superaram as expectativas e contribuíram para o desapontamento com a PPI (FAY; MORRISON, 2005).

¹⁵ Regulação por incentivos, na qual o preço é fixado juntamente com uma fórmula para a execução de reajustes. As reduções de custos em relação às metas de produtividade estabelecidas pelo regulador podem ser apropriadas pelas empresas reguladas dentro de um período preestabelecido. A regulação por incentivos surgiu para estimular o desempenho das empresas reguladas através da incorporação de bônus ou ônus além daqueles empregados tradicionalmente na regulação pela taxa de retorno.

Em alguns casos, os governos entenderam a necessidade de aumento das tarifas, mas superestimaram a sua capacidade de gerenciar as reformas. Em outros, eles se comportaram de forma oportunista, prometendo aumentos de tarifas negados após a implantação dos projetos, particularmente nos setores politicamente sensíveis, como água e energia. Por outro lado, os investidores superestimaram a capacidade dos governos honrarem os seus compromissos e sustentarem as reformas e os problemas foram agravados por projeções de demanda otimistas e pela depreciação do câmbio. Alguns investidores acreditavam que seriam auxiliados pelo governo caso o projeto enfrentasse dificuldades (Harris, 2003).

Strong et al. (2002) identificaram uma série de dificuldades nas concessões de infra-estruturas na América Latina e classificaram os problemas diagnosticados em quatro grupos:

- problemas pré-concessão:
 - sensação de que as concessões estão sendo realizadas devido a filosofias políticas ou políticas eleitorais. Houve poucos esforços para explicar as razões, motivações e benefícios esperados para as partes interessadas, resultando em desconfiança e sentimento de que os projetos beneficiaram poucos;
 - falta de consciência em relação a planos de demissão e programas de reestruturação ocasionando atrasos em diversos países;
 - reestruturação setorial imprópria antes da concessão. A fase pré-concessão oferece uma oportunidade única para modificar a estrutura de mercado a fim de possibilitar a entrada de novas empresas, a competição e a regulação;
 - previsões de demanda otimistas;
- problemas de concepção das concessões:
 - processos inadequados de pré-qualificação;
 - especificação de insumos ao invés de resultados. Em muitos projetos, o investimento, e não a melhoria do desempenho, foi o principal instrumento utilizado;
 - procedimentos ambíguos para resolução dos conflitos e terminologia vaga para a renegociação ou rescisão da concessão;
 - pouca ou nenhuma avaliação do custo da universalização dos serviços em setores como telecomunicações, água e transportes;
 - uso impróprio de garantias. As garantias do programa mexicano criaram incentivos para que os operadores apresentassem propostas irrealistas;

- mudança dos termos contratuais após a publicação do edital. Isso ocorreu nos portos peruanos, onde tanto o critério de avaliação quanto o pagamento pela outorga da concessão foram ajustados após discussões com os licitantes;
- carência de incentivos para expansão da rede em caso de necessidade, como nas ferrovias mexicanas, brasileiras e argentinas, de tal modo que os gargalos e os congestionamentos reduziram o valor da concessão e o bem-estar social;
- cláusulas para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro;
- problemas licitatórios:
 - comportamento oportunista, corrupção e seleção arbitrária de vencedores devido ao critérios de seleção inadequados;
 - escolha, questionável, de um único critério para a seleção, como no programa rodoviário mexicano, que utilizou o período de concessão mais curto. As concessões de abastecimento de água na Argentina utilizaram o critério do maior deságio na tarifa;
 - uso de transferências fixas únicas para o governo, ao invés de pagamentos anuais pela outorga da concessão ou um preço fixo dividido em pagamentos anuais por meio de uma fundação ou conta;
 - priorização dos objetivos fiscais em prejuízo dos objetivos de eficiência, proporcionando suporte fiscal temporário e ao risco de perda da capacidade queda no desempenho operacional;
- problemas regulatórios:
 - criação de agências regulatórias setoriais, ao invés de órgãos multi-setoriais, dificultando o recrutamento e a manutenção de equipes e o estabelecimento de capacidade institucional suficiente;
 - falta de independência das agências regulatórias, criando incentivos para influências populistas ou ministeriais. A captura do processo regulatório prejudica o apoio público e pode criar a impressão de que as concessões são uma tentativa de privatizar os benefícios e socializar os riscos;
 - falta de mecanismos compensatórios frente a ajustes tarifários unilaterais, como nas rodovias pedagiadas no Paraná e em La Guaira, na Venezuela;
 - falha em impor requisitos de informação e padrões contábeis apropriados nas concessões, prejudicando a política tarifária e reduzindo a capacidade de monitoramento do desempenho financeiro e operacional;

- falta de clareza das atribuições dos ministérios, secretarias executivas, órgãos licitantes e agências regulatórias.

Os itens seguintes discorrem sobre outras dificuldades encontradas na participação privada em infra-estrutura na América Latina.

3.2.1. Renacionalização de ativos

A concessão de água para a francesa Suez funcionou até a desvalorização do peso em 2002, mas a empresa entrou em uma arbitragem depois que o ajuste tarifário foi rejeitado. Nove entre dez investidores no setor de energia argentino estavam muito insatisfeitos em 2002, enquanto cinco entre oito investidores chilenos estavam muito satisfeitos. Problemas semelhantes ocorreram nos contratos de compra de energia, nos quais as tarifas são indexadas a uma determinada taxa de câmbio. Os passivos se mostraram insustentáveis para o governo durante os choques econômicos (OECD, 2005). Por outro lado, os governos têm reportado conflitos com as concessionárias devido à inexecução do contrato, ao descontentamento com preços e serviços, à baixa atenção aos usuários e à alta incidência de renegociações após a formalização dos contratos, com prejuízos para os consumidores (GUASCH ET AL., 2003).

A maioria das concessões firmadas na Argentina antes da crise de 2001 passou por um processo de renegociação longo. Os conflitos surgiram porque o governo converteu as tarifas denominadas em dólar para pesos desvalorizados e rejeitou os aumentos tarifários previstos no contrato. Apesar de 62 processos abertos no Banco Mundial, a Argentina foi lenta na resposta às disputas, argumentando a necessidade de proteger o interesse público e analisar as decisões da arbitragem internacional nos tribunais locais, apesar do acordo do país em acatá-las (FAY; MORRISON, 2005). Após três anos de disputas com o consórcio Suez, o governo argentino renacionalizou o serviço de água e esgoto de Buenos Aires por meio de um decreto em 2006. A Suez e outras empresas, como as de telefonia, vinham tentando obter autorizações para os reajustes, mas sem sucesso (FOLHA DE SÃO PAULO, 22/03/2006).

De forma parecida, a concessionária de água de Limeira, Brasil, foi impedida de reajustar a tarifa conforme o contrato e uma medida semelhante prejudicou o contrato de água e esgoto de Tucumã, na Argentina. O governo de Pernambuco decidiu cortar as tarifas de uma rodovia pedagiada unilateralmente antes da eleição. A falta de comprometimento do governo pode se manifestar inicialmente, como na concessão do Porto de Matarani, no Peru, onde o prazo de concessão foi reduzido de 30 para 15 anos durante a formalização do contrato (GUASCH ET AL., 2005).

3.2.2. Capacidade institucional e regulatória

A participação privada ocorreu muitas vezes sem reformas e marcos regulatórios completos. As reformas devem buscar a separação entre os papéis de formulação de políticas, regulação e provisão dos serviços. Ao que parece, os analistas foram otimistas em relação à sua habilidade de estruturar os setores, a regulação e de estabelecer concessões. Também não se antecipou que a regulação não poderia promover um isolamento político completo. Para funcionar de forma eficiente, a regulação precisa integrar um pacote que deve incluir: reorganização setorial, suporte técnico, estrutura de incentivos e participação social efetiva (FAY; MORRISON, 2005).

A primeira geração de reformas nem sempre estabeleceu instituições e estruturas políticas adequadas. Os reguladores careciam de autonomia financeira, política e operacional. Muitos países precisavam de reguladores independentes e ministérios com capacidade para formular políticas. As leis setoriais e as estratégias complementares podem contribuir para estabelecer políticas coerentes e alocar responsabilidades e funções. A política para tarifas e subsídios é crítica. Sem políticas coerentes, existe uma grande variação no nível das tarifas e na estrutura de recuperação de custos entre os setores e as regiões (FAY; MORRISON, 2005).

A ausência de políticas de competição e de órgãos de proteção à competição pode prejudicar as reformas na infra-estrutura. Muitos setores são monopólios naturais, mas outros suportam a competição. Muitas empresas privatizadas têm sido deixadas em uma posição dominante, sem esforços suficientes para nivelar a competição com os novos entrantes. Além disso, o conflito de competências entre os reguladores e os órgãos de competição tem se tornado recorrentes (FAY; MORRISON, 2005).

O estabelecimento de credibilidade regulatória leva tempo e não se trata apenas de estabelecer as instituições necessárias. Na Colômbia, por exemplo, a regulação é muito nova para ser confiável e os registros de decisões independentes pelas instituições criadas são restritos. As reestruturações setoriais devem avançar tanto quanto possível antes da celebração dos contratos. As leis podem estabelecer uma estrutura coerente para os setores, ao estabelecer uma distribuição clara de responsabilidades. Da mesma forma, as reformas devem ser implementadas antes da privatização. Existem casos onde o público associa as demissões e os aumentos de tarifas ao controle privado. Para que a participação privada ganhe apoio social, é essencial que o governo imponha as mudanças antes da concessão e seja cuidadoso ao gerenciar as relações públicas para evitar falsas expectativas (FAY; MORRISON, 2005).

3.2.3. Vulnerabilidade a choques econômicos

A participação privada em infra-estrutura é muito vulnerável a recessões econômicas. Os riscos relacionados com o governo, especialmente o risco regulatório, agravam-se em períodos de choques recessivos, uma vez que a queda na demanda pelos serviços dificulta a recuperação dos custos e a desvalorização cambial inviabiliza o serviço de dívidas em moeda estrangeira. O tratamento concedido aos contratos privados no contexto de crises recentes, como na Argentina, abalou a confiança dos investidores em cláusulas contratuais que asseguram o aumento de tarifas devido à desvalorização cambial e às mudanças regulatórias (SIRTAINE, 2005). Porém, as crises não podem ser culpadas por todos os problemas enfrentados pela PPI, evidenciando deficiências nas estruturas regulatórias e a dificuldade de recuperação dos investimentos.

3.2.4. Garantias e riscos fiscais

As garantias aos projetos de infra-estrutura têm exposto muitos governos a riscos fiscais consideráveis. Diversos governos ofereceram garantias para riscos de demanda ou cambiais nos primeiros projetos nos setores de geração de energia e rodovias. Os pagamentos dessas garantias, baseadas com frequência em projeções excessivamente otimistas, têm ocorrido em diversos casos. Na Colômbia, as obrigações de pagamento potencial acumuladas ao longo da duração dos contratos de PPI foram estimadas em 4% do PIB. A execução das garantias de duas plantas de geração de energia (Termopaipa e Termobarranquilla) totalizou quase US\$1,5 bilhão em 2003 e deve atingir US\$3 bilhões até o advento do termo contratual em 2014 (WORLD BANK, 2004). O socorro do governo mexicano ao programa de concessões rodoviárias em 1997 custou de US\$7 a 12 bilhões ou 1 a 1,7% do PIB local (GUASCH ET AL., 2005).

3.2.5. Risco regulatório

O programa brasileiro de concessões rodoviárias, supervisionado pelo extinto DNER, sofreu revisões contínuas entre 1997 e 1999. No Brasil, as mudanças nas interpretações dos contratos conduziram a uma série de reajustes para manter o equilíbrio econômico-financeiro e garantir uma taxa de retorno mínima para as concessionárias de águas e rodovias (STRONG ET AL., 2002).

Os investidores consideram o risco regulatório ao decidir sobre a sua participação nas licitações e as condições da proposta apresentada. Os investidores do setor de transportes podem incorporar margens para aumentos de custos ou atrasos na receita da ordem de 10 a 15% do projeto, em virtude dos riscos regulatórios. Em alguns casos, os investidores têm incorporado prêmios para o risco regulatório nos modelos financeiros, gerando um impacto de 2 a 6% no custo do capital. O aumento do custo do capital reduz os pagamentos para o governo ou eleva o

valor das tarifas para os usuários. Estima-se que o custo do capital no setor de saneamento supera o custo do capital no setor de energia em 5%, devido à falta de um marco regulatório. Esse aumento pode elevar o custo da tarifa da água em até 20% (GUASCH ET AL., 2003).

3.2.6. Renegociações freqüentes

A experiência da década de 90 mostrou que muitos contratos de concessão são renegociados. Algumas renegociações são inevitáveis ou desejáveis para melhorar a modelagem da concessão, induzir a eficiência ou remediar contratos incompletos. Mas Guasch (2004) observa que 30% dos contratos de concessão na América Latina foram renegociados entre 1985 e 2000. Se o setor de telecomunicações for excluído, o valor sobe para 42%, com taxas de 9.7% para eletricidade, 55% para transportes e 74% para água e esgoto. Os contratos são renegociados, em média, 2.2 anos após a assinatura do contrato. A freqüência das revisões de contrato pode indicar que os governos ou os operadores têm se comportado de forma oportunista. Os operadores iniciaram 61% das renegociações, comumente para melhorar propostas irrealistas, tendo como resultado tarifas mais altas em 62% dos casos, com impactos negativos para os consumidores. Por outro lado, os custos irrecuperáveis podem incentivar os governos a se comportar de forma oportunista. Exemplos recentes incluem o cancelamento das concessões de água em La Paz e em El Alto em janeiro de 2005 (Fay; Morrison, 2005).

As renegociações podem ocorrer devido a contratos mal estruturados ou à falta de capacidade regulatória. O regime regulatório adotado também influencia a renegociação. Os “price-caps”, muito comuns nas concessões da região são vulneráveis a choques e conduzem a renegociações freqüentes (GUASCH, LAFFONT, STRAUB, 2003). Um regulador forte inibe o oportunismo político e é particularmente relevante onde existe uma fraca governança, visto que sua presença reduz as renegociações, tanto por parte do governo quanto do operador. As renegociações são onerosas, introduzem incertezas e reduzem a transparência, à medida que os novos termos são determinados em função do poder de barganha das partes envolvidas, ao invés de um processo competitivo amplo. Além disso, as renegociações aumentam os custos de capital, uma vez que os investidores demandam um prêmio adicional para compensar o risco potencial. Guasch; Spiller (1999) estimam que esse prêmio oscile entre 2 a 6% dependendo do país e do setor.

De acordo com Guasch et al. (2003), todas as partes envolvidas têm buscado renegociações. Os governos buscam renegociações devido a mudanças em prioridades, mudança no poder político ou oportunismo, devido aos custos irrecuperáveis incorridos pelos investidores em ativos específicos. Em contrapartida, os investidores e as concessionárias têm buscado renegociações para lidar com choques econômicos e financeiros, projeções de demanda otimistas e, em alguns casos, modificar ou postergar o plano de investimentos acordado com o governo. Existem

também evidências de estratégias licitatórias onde preços artificialmente baixos são apresentados, com base no conluio entre os licitantes, sugerindo que a percepção de urgência e de que o governo “quer realizar o contrato” fornece incentivos para a prática de “ganhar e depois fazer uma renegociação completa”¹⁶.

3.2.7. Transferência limitada de riscos

As mudanças nos planos de investimento nas concessões rodoviárias brasileiras conduziram a uma série de renegociações e reajustes nos termos contratuais, convencendo alguns observadores sobre a conspiração entre as concessionárias com a cumplicidade do governo (STRONG ET AL., 2002). Durante os anos 90, as rodovias públicas foram gradualmente substituídas por contratos de “build-operate-transfer” (BOT) na América Latina. Como dentro de um BOT uma concessionária financia e opera a rodovia em troca de pedágios, argumenta-se que o BOT representa uma “privatização” de rodovias. Engel et al. (2003) conjecturam que, conforme aplicado, o modelo BOT é uma privatização incompleta e imperfeita, visto que a transferência de riscos para as concessionárias é limitada e as perdas têm sido repassadas para os contribuintes por meio de garantias de receita mínima e renegociações contratuais. A transferência limitada dos riscos coloca em dúvida as supostas vantagens do modelo de BOT.

3.2.8. Demissões

O nível de demissões oscilou entre 30 e 75% nas empresas privatizadas analisadas por McKenzie e Mookherjee (2003). De uma forma geral, o volume de demissões foi pequeno em relação à mão-de-obra geral, com exceção da Nicarágua, onde elas alcançaram entre 7 e 9%. Contudo, elas foram usualmente revertidas em médio prazo. Não houve impactos claros na desigualdade salarial em decorrência da privatização e da reorganização da mão-de-obra. McKenzie e Mookherjee concluem que o impacto da privatização na mão-de-obra tende a ser pequeno ou dominado por outras mudanças na economia (MARTIMORT; STRAUB, 2005).

Contudo, se programas de reestruturação e demissão voluntária não estiverem implementados com parte do programa de concessão, é muito mais provável que ele falhe. A falta de planejamento das demissões provocou atrasos nas concessões portuárias no Brasil, Guatemala,

¹⁶ Estes problemas não são incomuns nos países da OECD. Os operadores de infra-estrutura, especialmente em novos projetos, têm tradicionalmente subestimado os custos para vencer contratos e requerer ajustes contratuais posteriormente. Muitos governos se antecipam a essas práticas e incorporam mecanismos de segurança nos contratos. Contudo, os governos dos países em desenvolvimento podem enfrentar dificuldades financeiras e de outros tipos ao implementar essas práticas (OECD, 2005).

Honduras e Peru. O processo de concessão precisa explicitar claramente os planos de ajuste e demissão (STRONG ET AL., 2004).

3.2.9. Recuperação de custos e inadimplência

A recuperação de custos continua complexa, embora a maioria dos países da região tenha aprovado leis autorizando o aumento das tarifas. A inflação e a desvalorização monetária limitaram os ganhos dos aumentos tarifários, enquanto a percepção pública dos ajustes contribuiu para o aumento da insatisfação popular. Dados de 15 concessionárias de água das maiores cidades da região entre 1997 e 2003 mostram que as tarifas residenciais cresceram menos de 1% ao ano, enquanto as tarifas industriais caíram 3% ao ano. Os resultados do setor elétrico são parecidos: o aumento das tarifas residenciais foi inferior a 2% ao ano entre 1999 e 2002, enquanto as tarifas industriais sofreram uma queda média de 1% ao ano. As tarifas de água da América Latina são duas vezes maiores do que as do Leste Asiático, Europa Ocidental e Oriente Médio, e seis vezes maiores do que as do sul da Ásia. As tarifas de energia são 50% maiores do que as de outras regiões em desenvolvimento (FAY; MORRISON, 2005).

Os investidores se queixam da falta de imposição dos contratos e da inadimplência dos usuários. Investidores espanhóis no setor de infra-estrutura da América Latina (ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES, 2004) apontaram a inadimplência como um problema grave, particularmente nos setores de água e eletricidade. Parece existir uma “cultura da inadimplência” em alguns países, onde os distribuidores podem encontrar impedimentos legais e políticos para exigir pagamentos atrasados ou cortar o fornecimento do serviço. Conexões ilegais são comuns e a polícia local pode fazer pouco a respeito. A represália dos novos operadores pode estar por trás da oposição pública à privatização, uma vez que as empresas estatais sempre toleraram altos níveis de inadimplência (FAY; MORRISON, 2005).

3.2.10. Estimativas de demanda otimistas

As concessões rodoviárias no México, Argentina e Brasil sofreram com projeções de demanda otimistas, devido a uma atenção inadequada ao crescimento do PIB, à elasticidade-preço da demanda, ao uso de rotas alternativas e à relutância dos caminhoneiros em utilizar as rotas pedagiadas. Adicionalmente, muitos licitantes acreditavam que poderiam propor preços artificialmente baixos para posteriormente renegociá-los com o governo quando a demanda não se concretizasse. Nesse contexto, as garantias de demanda ou receita reduziram os incentivos para que os operadores fossem conservadores em suas projeções, enquanto o governo falhou em reconhecer a exposição a riscos fiscais. A lição aprendida é que as garantias não devem

substituir uma análise de riscos criteriosa e uma modelagem competente do projeto (STRONG ET AL., 2002).

3.2.11. Tarifas sociais mal concebidas

As estruturas utilizadas para promover o acesso dos grupos de baixa renda aos serviços são comumente mal concebidas e direcionadas na América Latina. Embora as tarifas com diferenciação de volumes dispensem o financiamento público, visto que os usuários de renda alta subsidiariam os usuários de baixa renda, os níveis tarifários têm sido muito baixos, requerendo algum nível de suporte do governo. Os subsídios cruzados podem também oferecer incentivos contrários para os operadores, pois não seria válido expandir a cobertura para áreas rurais ou pobres se eles não puderem cobrar tarifas que permitissem a recuperação de custos (KOMIVES ET AL., 2005).

Porém, o abandono dos subsídios pode ser politicamente difícil. Os subsídios de água e energia tendem a favorecer muitas pessoas. Os subsídios das conexões podem ser uma alternativa desejável, especialmente em áreas onde os serviços estão disponíveis, mas as conexões são baixas. Os subsídios que reduzem as tarifas abaixo do custo real para todos os consumidores são ineficientes, pois direcionam os benefícios para os maiores consumidores. As estruturas tarifárias em blocos tendem a ser ineficientes porque uma única conexão pode servir mais de uma família em áreas pobres. Outras deficiências incluem: estruturas nas quais a maioria dos consumidores residenciais se beneficia; estruturas tarifárias horizontes nas quais as tarifas cobrem os custos apenas onde o consumo é alto; e limites de consumo mínimo que encarecem os serviços para os pequenos consumidores (FOSTER; YEPES, 2006).

As mudanças na estrutura tarifária e dos grupos para os quais ela se aplica podem atender melhor os mais pobres. Isso pode ocorrer por meio da redução do tamanho do primeiro bloco subsidiado. Uma alternativa mais eficiente consiste na introdução de algum grau de seleção administrativa na alocação do subsídio, tal como o direcionamento geográfico, na Colômbia (KOMIVES ET AL., 2005). A universalização do acesso não requer necessariamente mais recursos, mas uma utilização mais eficiente deles. É importante saber se um consumidor não está conectado devido à ausência de serviço ou a sua incapacidade de pagar pelos serviços, que pode efetivamente impedir a sua conexão (ESTACHE ET AL., 2002). Os subsídios baseados em especificações de desempenho podem ser utilizados de forma eficiente para expandir as redes. As concessões são geralmente ganhas pelo operador que requer o menor subsídio por conexão. O ponto-chave é evitar especificações prescritivas e proporcionar algum nível de flexibilidade para o operador (FAY; MORRISON, 2005).

3.2.12. Participação social reduzida

Se implementados de forma cuidadosa, a descentralização e o planejamento participativo podem tornar os gastos em infra-estrutura mais alinhados com as necessidades locais. O envolvimento das partes interessadas e dos usuários na priorização dos investimentos de infra-estrutura tem a vantagem de adequar a provisão para as necessidades e prioridades de uma determinada comunidade, além de encorajar a co-responsabilidade pelo projeto. Um exemplo bem sucedido são as estradas rurais no Peru. Todavia, um número grande de participantes pode aumentar os conflitos de interesse entre usuários, contribuintes e esferas administrativas, podendo resultar em gastos excessivos e na utilização ineficiente de recursos entre os distritos, além de dificultar a prestação de contas. A eficácia da descentralização e das iniciativas comunitárias demanda um ambiente institucional favorável, o comprometimento do governo e uma prestação de contas muito forte dos líderes externos às comunidades locais (ESTACHE, 2004).

3.2.13. Redução do interesse do setor privado

Além das preocupações com renegociações e expropriações, os interesses dos investidores sofreram após as crises do Leste Asiático, Rússia, Brasil e Argentina. A aversão ao risco aumentou a precaução das empresas de infra-estrutura e dos investidores. A desvalorização da moeda na Argentina e no Brasil reduziu a disposição dos investidores para participar de projetos com receitas em moeda local e financiamento em moeda estrangeira. Grandes participantes do mercado têm experimentado prejuízos ou quedas nos preços das ações (Enron, AES, Suez, Vivendi). Apesar da entrada de novos entrantes nestes mercados, eles dificilmente serão capazes de preencher as lacunas (HARRIS, 2003).

Os investidores têm hesitado em participar das licitações de infra-estrutura. O número de licitantes nos projetos de distribuição de energia tem caído e mais da metade dos investidores está interessada em reduzir a sua participação (LAMECH; SAEED, 2002). A redução do interesse pode ser explicada por receio de renacionalização, renegociações e baixos retornos em alguns projetos. Como alguns serviços são considerados essenciais, os governos dos países em desenvolvimento tendem a manter os preços abaixo dos custos. No início dos anos 90, as receitas nos setores de eletricidade e água cobriam apenas 60 e 30% dos custos respectivamente (HARRIS, 2003).

Muitas empresas participaram do mercado privado de infra-estrutura nos anos 90, quando mesmo operações mal estruturadas poderiam atrair o interesse. Porém, no contexto atual, os novos projetos exigirão fluxos de caixa robustos, a mitigação de riscos políticos e regulatórios para atrair os investidores. As reformas em políticas tarifárias e a regulação podem ser suficientes em alguns países, mas não em todos. É possível que, em virtude das dificuldades para

implementar as reformas, preocupações com mercados emergentes e dificuldades de investidores a situação se agrave (HARRIS, 2003).

3.2.14. Impopularidade da PPI

A opinião pública se voltou contra a participação privada e o interesse dos investidores foi reduzido. Em 2005, 78% dos argentinos acreditavam que os serviços de infra-estrutura poderiam voltar para o controle público, contra 36% em 2000 (Latinobarómetro citado por Fay; Morrison, 2005). Isso reflete uma tendência geral na região, com exceção do Panamá (Gráfico 3.5). A oposição pública se tornou uma restrição à participação privada.

Gráfico 3.5. População expressando insatisfação com a participação privada em infra-estrutura (LATINOBARÓMETRO CITADO POR FAY; MORRISON, 2005).

Boix (2005) descobriu que as privatizações têm sido associadas com um desempenho econômico baixo. O seu argumento é que a opinião pública opera com informações limitadas e relaciona o desempenho econômico com decisões simbólicas em torno das quais os governos pautam as suas políticas econômicas. Portanto, à medida que o desempenho econômico cai, a percepção com relação à privatização piora. A opinião pública também é influenciada pela percepção de transparência (Boix, 2005; Martimort, Straub, 2005), que pode ser racional ou influenciada pela percepção de corrupção nos projetos. Isso também pode resultar do fato de que, em muitos países, os governos utilizaram as receitas da privatização em rubricas orçamentárias genéricas, ao invés de compensar os perdedores do processo ou financiar subsídios para compensar os aumentos tarifários (FAY; MORRISON, 2005).

Existem muitas expectativas irrealistas em torno das frustrações a participação privada. Os governos a utilizaram para financiar os investimentos em serviços com preços inferiores aos

custos ou para transferir a responsabilidade da reforma para o setor privado. A participação privada não altera o fato de que alguém deve pagar pelos serviços, caso contrário os projetos entrarão em dificuldade, o que parece ter sido subestimado por muitos governos. Alguns governos podem ter superestimado a sua habilidade de sustentar as pressões políticas resultantes do aumento tarifário. De forma parecida, os investidores podem ter superestimado a habilidade dos governos para honrar os seus compromissos (FAY; MORRISON, 2005).

Parece existir um contraste entre as avaliações positivas da participação privada em infraestrutura e a insatisfação com ela na América Latina. Martimort; Straub (2005) avaliam que falhas importantes não foram reportadas ou há um problema grande com as percepções:

- falhas escondidas: apesar dos avanços na cobertura, qualidade e redistribuição, é possível que aspectos negativos não tenham sido reportados. As informações sobre o aumento da qualidade são parciais e é possível que a qualidade tenha caído, não tenha melhorado como esperado, não tenha sido suficiente para compensar os aumentos tarifários ou o impacto dos aumentos pode não ter sido mitigado por subsídios;
- percepções do público: a percepção negativa pode estar relacionada com recessões econômicas. Não é claro se a percepção pública das renegociações e cancelamentos tem sido relevante. As opiniões negativas sobre a privatização parecem maiores onde a percepção de corrupção é maior. A corrupção afeta a competição e inibe a introdução da competição em setores privatizados, onde os lucros posteriores à privatização podem resultar de rendas monopolistas, ao invés de ganhos de eficiência. Em geral, não é claro se a corrupção aumentou em consequência da privatização. De uma forma geral, a privatização tem sido percebida como injusta e é difícil avaliar os custos e benefícios das operações. Logo, os governos devem gerenciar as percepções com cuidado, as operações devem ser transparentes e as receitas da privatização devem ser utilizadas para compensar as sensações de injustiça por meio de uma redistribuição direta e visível.

3.3. Resultados heterogêneos

A participação privada transformou a provisão de infra-estrutura nas duas últimas décadas. Em 1990, somente 3% das conexões de telefone e energia na região eram providas por empresas privadas. Em 2003, as concessionárias privadas gerenciavam 86% das linhas telefônicas e 60% e 11% das conexões de água e eletricidade (ANDRES ET AL., 2005). Em geral, os resultados têm sido heterogêneos. A participação privada tem melhorado as eficiências operacionais e aumentado os investimentos. Houve um impacto misto na cobertura e no acesso, que em geral parecem ser adequados. Existem problemas com o descolamento entre custos e tarifas, e ainda restam dúvidas sobre a sustentabilidade de muitas concessões dentro de um contexto de

condições econômicas globais mais adversas e recessões em diversas regiões ou países. Algumas privatizações não produziram os resultados esperados e a incapacidade do governo gerou problemas, como o colapso financeiro das concessões rodoviárias no México (FAY; MORRISON, 2005).

Em resumo, a cobertura e a qualidade da infra-estrutura na região têm melhorado ao longo das últimas décadas, mas não o suficiente. A região tem perdido terreno em relação a outros países e se tornado menos competitiva. Isso também tem se traduzido em um progresso menor do que teria sido possível com a redução da pobreza, a melhoria do bem-estar e oportunidades econômicas para os mais pobres (FAY; MORRISON, 2005).

3.3.1. Melhoria lenta na qualidade e na cobertura

Embora a cobertura e a qualidade dos serviços na América Latina tenham melhorado nas últimas décadas, perdeu-se terreno em relação aos competidores. As maiores deficiências persistem entre os grupos de baixa renda, que tendem a sofrer mais com serviços de baixa qualidade. Além disso, o progresso na região não tem acompanhado a evolução dos países asiáticos, comprometendo o crescimento, a competitividade e a redução à pobreza, exclusão e desigualdade. Uma análise recente mostra que os serviços de infra-estrutura totalizam 16% dos custos de produção na Colômbia. Embora estimativas similares não estejam disponíveis para toda a região, fica patente que os investimentos em infra-estrutura podem alavancar a competitividade, estimular o crescimento e ajudar os pobres a melhorar a sua saúde, qualidade de vida e se engajar em atividades produtivas (CALDERÓN; SERVEN, 2004).

Os níveis de cobertura e qualidade têm melhorado lentamente (Tabela 3.2). A partir de 1995, a maioria dos países da região se esforçou para expandir o acesso a telefones fixos, eletricidade, água e esgoto. Houve uma explosão no uso de telefones celulares e da “internet” nos últimos anos, embora o progresso tenha sido menor do que em outros países de renda média. A América Latina ficou atrás da China e dos países de renda média nas principais categorias de infra-estrutura produtiva. A América Latina teve um desempenho comparativo superior apenas em telefonia celular, tratamento de água e saneamento nos anos 90 (FAY; MORRISON, 2005).

Tabela 3.2. Cobertura de infra-estrutura na América Latina e Caribe, China e países com renda média (FAY; MORRISON, 2005).

	Acesso à eletricidade (%)	Rodovias (km/km2)	Linhas telefônicas fixas por 1000 pessoas	Telefones celulares	Água (%)	Esgoto (%)
<i>Ano</i>	2000	2002	2003	2003	2002	2002
<i>América Latina e Caribe</i>	87	0.008	170	246	89	74
<i>China</i>	99	0.189	209	215	77	44
<i>Países de renda média</i>	90	0.06	178	225	83	61

A qualidade segue a mesma tendência da cobertura. As perdas na transmissão e distribuição de energia, que pioraram nos anos 80, atualmente atingem uma média de 16% na América Latina, contra 12% nos países com renda média, 7% na China e 6% na OECD. Um estudo recente mostrou que os serviços de infra-estrutura da América Latina, incluindo aqueles prestados pelo setor privado, têm apenas 74% da eficiência dos países desenvolvidos (RIOJA, 2003). Alguns setores, especialmente nos países mais ricos da região, comparam-se em qualidade e cobertura aos níveis da OECD. Porém, menos de um quarto das rodovias federais é oficialmente considerado em bom estado no Brasil, Peru, México e Nicarágua, contra 80% na Argentina (FAY; MORRISON, 2005).

3.3.2. PPI incapaz de suprir a demanda

Em geral, o investimento privado falhou em suprir as demandas de infra-estrutura da região, uma vez que os investimentos públicos caíram abruptamente na maior parte dos países. Enquanto o financiamento público nos sete maiores países da América Latina caiu de 3.1% do PIB entre 1980 e 1985, para 0.8% do PIB entre 1996 e 2001, os investimentos privados aumentaram uma média de 0.6% a 1.4%. Como resultado, o investimento total caiu de uma média de 3.7% do PIB, entre 1980 a 1985, para 2.2% entre 1996 e 2001 (Gráfico 3.6). Somente Colômbia e Chile escaparam à regra, testemunhando uma expansão substancial dos investimentos na última década. Mesmo durante o pico de investimentos, o financiamento privado não foi suficiente para satisfazer as demandas da região (CALDERÓN; SERVÉN, 2004).

Gráfico 3.6. Investimento em infra-estrutura nos maiores países da América Latina, em % do PIB (CALDERÓN; SERVÉN, 2004).

3.3.3. Lucros moderados

As avaliações mostraram que, enquanto os preços frequentemente aumentaram após a privatização ou a concessão, os lucros das concessionárias geralmente não têm sido excessivos. A análise mostra, acima de tudo, que a melhora na eficiência está mais relacionada com a melhoria da estrutura regulatória do que a gestão pública ou privada do serviço. O impacto

distribucional é largamente influenciado pelas decisões do governo sobre a busca de uma política de redistribuição. A conclusão, portanto, é de que o setor público continua a ter um papel essencial a desempenhar, tanto no estabelecimento de um ambiente regulatório quanto na provisão direta das infra-estruturas (FAY; MORRISON, 2005).

Sirtaine et al. (2005) analisaram uma amostra de 34 concessões de infra-estrutura na América Latina, descobrindo que os retornos financeiros eram de fato modestos, visto que o custo do capital tem sido elevado. Na média, as concessões parecem se tornar lucrativas apenas com dez anos de operação, o que reflete os altos investimentos iniciais. Cerca de 40% dos projetos não parecia ter o potencial de gerar retornos atraentes, tendo em vista os riscos envolvidos, com a proporção passando para 50% em transportes e energia. Apenas o setor de telecomunicações demonstrou que, se o crescimento for mantido, as concessões podem ter uma lucratividade suficiente para gerar retornos adequados para os investidores em longo prazo. As concessões no setor de águas parecem oferecer os retornos menos atraentes (FAY; MORRISON, 2005).

3.3.4. Avaliação geral positiva

O impacto da participação privada na cobertura e qualidade do serviço tem sido positiva e as análises mostram que, enquanto as concessões são capazes de gerar retornos adequados em longo prazo, elas podem ser arriscadas em alguns casos (SIRTAINE ET AL., 2005). O descontentamento popular e a desaprovação do setor privado podem ter ocorrido devido a renegociações recorrentes, à divulgação intensa de algumas falhas e a uma gestão política inadequada das reformas (FAY; MORRISON, 2005).

A maioria dos estudos mostra que o setor privado iguala ou supera o desempenho do setor público no tocante à expansão dos serviços, número de clientes, áreas de cobertura e aumento da qualidade. A maior expansão resulta comumente de maiores investimentos, que permitem às empresas atender demandas crescentes e expandir a cobertura dos serviços (HARRIS, 2003). As conexões de água e esgoto aumentaram cerca de dois terços em La Paz após a concessão dos serviços para uma empresa privada. Em El Alto, a cobertura dos serviços, estável há uma década, aumentou 30% após três anos de gestão privada (FOSTER; IRUSTA, 2001; HARRIS, 2003). Andres et al. (2005) analisaram 181 empresas, mostrando que a participação privada gerou melhorias significativas na qualidade nos setores de telecomunicações, eletricidade e água.

Estache; Rossi (2004) reportaram aumentos de 6% na produtividade da mão-de-obra das distribuidoras de energia latino-americanas após a reforma (1994 a 2000). As empresas privadas utilizaram um volume de mão-de-obra 30 a 45% inferior às empresas públicas para produzir o mesmo resultado. Contudo, a terceirização pode ter enviesado os resultados, à medida que as despesas de operação e manutenção não mudaram de forma significativa após as

reformas. O estudo de Andres et al. (2005) também mostrou ganhos significativos de produtividade nas empresas de distribuição de energia, telecomunicações fixas e água. Chisari et al. (1999) e Navajas (2000) mostraram que a privatização dos serviços de infra-estrutura pode ter beneficiado mais os grupos de baixa renda na Argentina, ao possibilitar o seu acesso aos serviços. Recentemente, McKenzie e Mookherjee (2003) estudaram a privatização na Argentina, Bolívia, México e Nicarágua, concluindo que ela exerceu efeitos positivos no bem-estar dos consumidores.

3.4. Fatores críticos de sucesso

Os fatores críticos de sucesso representam as condições que podem conduzir ao sucesso de uma determinada área de negócios. O “Scottish Parliament Finance Committee” (2002) selecionou os seguintes fatores críticos de sucesso para um programa de PPP:

- visão clara do escopo e da especificação de desempenho do serviço;
- oportunidade para inovação e melhoria contínua na qualidade e no conjunto de serviços a ser prestado;
- ganhos de eficiência em relação ao Projeto Público de Referência;
- transferência apropriada e genuína de riscos para o setor privado;
- expectativas realistas da tecnologia, dos benefícios a serem atingidos, dos mecanismos de mudança e da divisão de ganhos adicionais;
- mercado sustentável para a provisão de serviços por meio de licitações e a avaliação da capacidade para a prestação do serviço em longo prazo;
- comprometimento e liderança, equipes experientes e especializadas para conduzir o projeto e estabelecer uma parceria ativa com todas as partes;
- gestão de projetos eficaz.

Vives (1997) apresentou dez mandamentos para a sustentabilidade de um programa de PPP:

- comprometimento do governo e apoio da maioria do congresso;
- informação do público sobre o processo, suas vantagens e custos;
- desenvolvimento de PPPs por meio de uma estrutura legal flexível, com regras claras e transparentes para o jogo;
- condução de um processo de contratação com uma diligência rigorosa e a seleção do grupo mais qualificado para a construção, operação e financiamento;

- designação dos melhores funcionários, com competências equivalentes às do setor privado, para as agências reguladoras independentes;
- comprometimento do governo e do setor privado com o sucesso da operação;
- combinação de objetivos sociais e comerciais;
- distribuição de custos e benefícios com justiça;
- provisão dos incentivos efetivamente necessários para a participação privada;
- precaução para que os arranjos de mitigação de riscos não comprometam a participação do setor privado.

Conforme Harris (2003), os elementos essenciais para um programa de PPP envolvem:

- comprometimento político;
- gestão da sensibilidade política do projeto;
- líderes em ambos os setores;
- suporte central por meio de uma força-tarefa com autoridade sobre os projetos de PPP;
- participação de empresas de alto nível;
- disponibilidade de capital privado de longo prazo;
- marcos legais adequados;
- manuais preparados por consultores experientes;
- treinamento de gerentes públicos;
- padronização de contratos;
- competências nos órgãos públicos envolvidos em PPPs;
- identificação e priorização de projetos pioneiros;
- escolha de projetos financiáveis;
- aquisição de serviços;
- oportunidades para inovação na concepção.

Para Harris (2003), os fatores críticos de sucesso para um projeto de PPP incluem:

- processo de contratação eficiente: o governo deve implementar um processo transparente com o qual o setor privado se comprometa. O estabelecimento de uma PPP envolve múltiplas etapas e demanda insumos de diversos especialistas, que devem ser contratados pelo governo;

- gestão e transferência dos riscos: os riscos devem ser identificados, avaliados e alocados para as partes mais aptas a gerenciá-los;
- especificação clara dos resultados: os resultados buscados devem ser definidos com clareza no início do projeto;
- sustentabilidade financeira: deve-se demonstrar que o projeto é sustentável para o setor público em longo prazo. Se o projeto não for sustentável, o seu escopo deve ser reduzido;
- retorno adequado: os governos devem demonstrar que o setor privado pode alcançar um retorno atraente para os riscos transferidos. Se os retornos são baixos, é provável que os investidores desviem os seus recursos para projetos em outros países ou estados;
- padronização: a padronização pode reduzir os custos e aumentar a eficiência do processo de aquisição. As particularidades do projeto, no entanto, podem dificultar isso na prática;
- estrutura dos contratos: uma estrutura contratual claramente definida e com incentivos apropriados é essencial.

Os itens seguintes descrevem, em maior detalhe, os fatores críticos para o sucesso da participação privada em infra-estrutura (PPI).

3.4.1. Papel ativo dos governos

O crescimento recente das parcerias aponta a demanda por um papel mais ativo do governo na provisão privada de infra-estrutura. A primeira rodada de projetos tendia a transferir riscos para os operadores sem retornos equivalentes, sujeitando os contratos a renegociações. A PPP pode promover ganhos onde o governo assegurar o espaço fiscal para o pagamento das contraprestações, cortes independentes e mecanismos confiáveis de resolução de problemas.

A experiência sugere que, onde o judiciário é fraco, os investidores tendem a otimizar os lucros do projeto por intermédio de disputas judiciais com o governo. Ao vencer a licitação, eles adquirem a opção de obter rendas na renegociação contratual. O exercício da opção depende do investimento, tanto pelo governo quanto pelo setor privado, em serviços legais. Por outro lado, a expropriação das empresas após a implantação dos projetos tem sido um problema recorrente nos países com sistemas jurídicos falhos (FAY; MORRISON, 2005).

Os governos precisam estabelecer competências nos ministérios e governos locais para ter habilidade de formular políticas setoriais e supervisionar os aspectos legais, financeiros e técnicos das concessões. Esse é o caso dos municípios, que controlam uma parte cada vez maior da infra-estrutura. A importância das instituições aumenta com o crescimento das concessões e das PPPs. As concessões deixam os governos com responsabilidades, controle e influência

maiores do que as privatizações, além de requerer um papel regulatório mais intenso (FAY; MORRISON, 2005).

3.4.2. Transparência e prestação de contas

As concessões devem ser celebradas através de licitações transparentes, com critérios de julgamento apropriados. Os critérios múltiplos são menos transparentes e sujeitos à manipulação, corrupção e contestação. Os contratos, especialmente nos setores de água e transportes, têm sido celebrados com base na menor tarifa ou na combinação de técnica e menor tarifa. Contudo, ambas são deficientes. As tarifas não fornecem uma referência consistente, pois estão sujeitas a mudanças freqüentes. As propostas técnicas, por sua vez, podem mudar ao longo da concessão e a sua avaliação é, de certa forma, subjetiva. Pode ser preferível fixar tarifas e regras claras para o seu reajuste antes da licitação, concedendo o projeto para o licitante capaz de pagar a maior outorga ou aceitar o menor subsídio. Uma etapa de pré-qualificação pode ser utilizada para eliminar licitantes inexperientes (Fay; Morrison, 2005).

A prestação de contas é essencial e requer uma tomada de decisão transparente e a publicação das decisões e da sua justificativa. Os relatórios devem incluir informações sobre as decisões dos reguladores, análises do desempenho dos contratos pelos tribunais de contas e análises orçamentárias pelo legislativo. As consultas públicas também contribuem para promover a prestação de contas. Ademais, os reguladores precisam de equipes capacitadas, bem remuneradas e independentes de atividades que representem conflitos de interesses (FAY; MORRISON, 2005).

3.4.3. Melhorias na concepção da concessão

A melhoria na concepção da concessão tende a desencorajar as renegociações, melhorar o desempenho do setor e otimizar a alocação dos riscos. Os contratos devem estabelecer os eventos que podem conduzir a: i) renegociações e conter diretrizes sobre os processos e os resultados buscados; ii) ajustes tarifários e o nível de ajuste permitido. Os contratos de concessão devem definir as informações a serem divulgadas periodicamente, assim como as regras contábeis a serem empregadas na regulação. A regulação requer informações padronizadas sobre as operações das empresas reguladas, incluindo os custos, receitas, preços, investimentos e indicadores de desempenho. Os contratos atuais têm sido freqüentemente vagos sobre os requisitos de informações e os relatórios têm sido compilados de forma não padronizada ou com baixa qualidade (FAY; MORRISON, 2005). Os contratos precisam identificar e alocar melhor os diferentes riscos envolvidos. A alocação de riscos tem um grande impacto no custo do capital e no nível das tarifas (GUASCH, 2004).

3.4.4. Gestão dos riscos fiscais das garantias

As garantias podem ser úteis para atrair investidores privados, mas os governos devem ser cuidadosos com a assunção excessiva de riscos. Muitos países assumiram passivos contingentes ao firmar compromissos com base em projeções irrealistas. As concessões comumente utilizam estruturas de “project finance”, que requerem garantias para tornar a relação entre risco e retorno atraente para os investidores. Embora os investidores dos países em desenvolvimento estejam dispostos a aceitar riscos maiores a fim de atingir retornos expressivos, eles têm relutado em assumir riscos que não sejam capazes de gerenciar, tais como os riscos regulatórios e cambiais.

Quando os governos assumem esses riscos, os credores e os investidores ficam expostos ao risco soberano e à classificação de crédito que isso implica. Isso pode ser inaceitável, inclusive para instituições financeiras locais, que investem em títulos do governo. As garantias dos organismos multilaterais podem ser necessárias para diversificar a exposição nessas situações. Isso ajuda a explicar por que o Chile, que possui o grau de investimento, utiliza esses tipos de garantias. Uma das suas garantias consiste na melhoria da classificação do risco de crédito acima do teto do país (FAY; MORRISON, 2005).

3.4.5. Fortalecimento dos sistemas regulatórios

Onde a capacidade regulatória é baixa, contratos mais rígidos e completos são necessários, resultando em renegociações mais frequentes. A falta de um regulador eficiente pode tentar os governos ou os investidores a se comportarem de forma oportunista. Logo, o índice de renegociação é maior na ausência dos reguladores: 61% contra 17%. Uma regulação efetiva é essencial em monopólios públicos ou privados, que não são disciplinados pelas pressões da competição. O estabelecimento de credibilidade regulatória não requer apenas reformas, mas tempo para que o mercado adquira confiança nas estruturas criadas. Isso pode trazer benefícios ao permitir menores níveis de tarifas ou subsídios, ou maiores receitas para o governo com a celebração das concessões (FAY; MORRISON, 2005).

As estruturas regulatórias amparadas por leis são mais robustas. É comum que os governos, especialmente novas administrações, modifiquem as estruturas regulatórias ou as concessões existentes por razões políticas. Essas iniciativas aumentam a percepção do risco regulatório, resultando em tarifas mais altas ou menores receitas para o governo. Isso tem ocorrido na Argentina (água), Bolívia (diversos setores), Brasil (água, eletricidade e telefonia fixa), Panamá (eletricidade) e o Peru (diversos setores). Porém, se os regimes regulatórios e as agências são estabelecidas por leis, ao invés de decretos, procedimentos administrativos ou contratos, é muito mais difícil interferir neles. Para garantir a autonomia nas decisões, os reguladores devem

ser independentes do ministério correspondente e possuir capacidade financeira e autonomia suficiente. O orçamento não deve integrar o orçamento do governo e deve decorrer de uma taxa cobrada na indústria regulada. Os mandatos não devem coincidir com os ciclos políticos e os reguladores devem ser demitidos somente por negligência, má conduta ou conflitos de interesses (FAY; MORRISON, 2005).

3.4.6. Seleção adequada do regime regulatório

Largamente utilizados na América Latina, os sistemas regulatórios de preços-teto (“price-caps”) criam incentivos para a eficiência na provisão dos serviços. Essas estruturas limitam os preços que as concessionárias podem cobrar, mas não as suas receitas (Guasch, 2004). Segundo Estache; Rossi (2004), a produtividade das empresas operando em regimes de “price-caps” ou híbridos foi 25% a 55% superior às empresas públicas. As empresas operando em regime de taxa de retorno obtiveram os mesmos resultados das empresas públicas. Como os lucros não são garantidos, o custo do capital é mais alto e as renegociações podem comprometer a sua eficiência.

Quando renegociados, os “price-caps” têm sido substituídos por sistemas híbridos. Dentro das novas modelagens, alguns custos são automaticamente ajustados e repassados para os usuários. Estes custos variam conforme o setor, mas geralmente envolvem atividades suscetíveis a riscos cambiais ou arranjos negociados de longo prazo, como contratos de mão-de-obra. De uma forma geral, os ganhos de eficiência têm sido capturados pelas empresas ou pelo governo, e raramente compartilhado com os usuários (FAY; MORRISON, 2005).

Nos regimes de taxa de retorno, o regulador estabelece preços que cubram as despesas operacionais e os custos de capital. Ao prover poucos incentivos ao desempenho, esses sistemas dependem da qualidade das informações contábeis da empresa, sendo suscetíveis à manipulação. Segundo Fay; Morrison (2005), os usuários têm sido penalizados duas vezes em relação aos regimes de taxa de retorno, devido a tarifas mais altas e das renegociações que raramente têm beneficiado os usuários.

3.4.7. Mudanças no regime regulatório

A pesar da exposição ao comportamento oportunista do governo, muitas concessões foram renegociadas para ajudar as concessionárias em dificuldades (ENGEL ET AL., 2003). As ameaças de abandono da concessão não são plausíveis onde é fácil substituir um operador. Porém, as renegociações têm sido freqüentes mesmo sem um problema de substituição. Embora se sugira que os governos devam impor os contratos e evitar os subsídios, a maioria das rodovias tem recebido garantias de receita mínima. Curiosamente, essas garantias não têm sido justificadas

para corrigir as discrepâncias entre os retornos privados e sociais, mas para assegurar o acesso ao financiamento. Para Guasch et al. (2003), não há dúvidas de que a corrupção, incompetência ou outras razões expliquem parcialmente as renegociações e garantias.

A expansão do gasto público aumenta a possibilidade de reeleição do governo (ENGEL ET AL., 2004). Na prática, os governos antecipariam gastos se pudessem, mas a sua capacidade é limitada. As concessões permitem ao governo relaxar as limitações com que eles se deparam no gasto do dinheiro público. A forma mais comum de antecipar gastos é emitir dívida, que deve ser incluída no orçamento. Contudo, a oposição tende a ser contrária a esses gastos, pois isso afeta a sua possibilidade de ser eleita. Como as garantias e as renegociações não são incluídas no orçamento, elas permitem ao governo antecipar gastos (ENGEL ET AL., 2004). Engel et al. (2003) propõem mudanças no modelo regulatório atual a fim de corrigir algumas distorções. Primeiro, as licitações do tipo “menor receita presente líquida” devem substituir as concessões com prazos fixos. Segundo, a agência encarregada do monitoramento do contrato e da regulação da concessão deve ser diferente do órgão encarregado do planejamento e da licitação do projeto. Terceiro, as concessões devem ser sujeitas a uma transferência eficiente de riscos, de tal modo que os lucros e as perdas sejam privatizados (ENGEL ET AL., 2003).

3.4.8. Política tarifária

A recuperação dos custos tem variado de acordo com os setores de infra-estrutura. Em setores com características públicas fortes, as cobranças dos usuários não são um mecanismo eficiente de financiamento (escolas, hospitais e estradas rurais). Nos setores de água e eletricidade, a recuperação dos custos é tecnicamente viável e economicamente atraente, mas política e tecnicamente complexa. A recuperação de custos por meio de tarifas tem sido uma norma somente no setor de telecomunicações na América Latina, explicando a facilidade de atração de capital externo desse setor e por que muitos governos não estão dispostos a vender suas empresas (FAY; MORRISON, 2005).

O aumento das tarifas é politicamente aceitável somente onde elas são viáveis. Tarifas altas não são apenas difíceis de coletar; elas podem ter impactos sociais sérios ao intensificar a pobreza, reduzir a cobertura dos serviços e incitar o descontentamento público. Foster; Yepes (2006) mostram que um pequeno segmento da população da América Latina enfrentaria problemas para pagar tarifas capazes de recuperar os custos. Em países de baixa renda, essas tarifas criariam um ônus elevado para 30 a 50% dos consumidores. Em países com renda média baixa, como Brasil, Argentina e Colômbia, uma conta mensal de U\$15 pode se tornar um problema para 30% dos usuários. Finalmente, para países com renda média alta, como México e Venezuela, menos de 10% da população teria problemas para pagar essas tarifas. Se uma parcela pequena

da população não pode pagar as tarifas, o governo pode conciliar os objetivos de recuperação de custos do concessionário com a proteção social por meio de subsídios direcionados (FOSTER; YEPES, 2006).

3.4.9. Proteções para riscos regulatórios, cambiais e políticos

As crises nos mercados emergentes e os problemas recorrentes com projetos de infra-estrutura em alguns países têm deixado os investidores mais avessos ao risco. Estes investidores têm intensificado os critérios de investimento, aumentando os prêmios para cobertura do risco soberano, diversificando investimentos na região, reduzindo a exposição a riscos cambiais e políticos, e buscando a proteção das obrigações do governo por organismos multilaterais e seguradoras. A proteção contra riscos cambiais, políticos e regulatórios deve ser proporcional à incerteza política, à qualidade do ambiente regulatório e à volatilidade da moeda (FAY; MORRISON, 2005).

Os investidores tendem a favorecer projetos financiados em moeda local. As dívidas em moeda local são úteis para mitigar os riscos cambiais. Os financiamentos providos pelos órgãos multilaterais em moeda local representam uma opção enquanto os mercados de capital e dívida locais não amadurecem. As “Garantias Parciais de Riscos” fornecidas por agências multilaterais podem mitigar os riscos, melhorar a qualidade do crédito do emissor de títulos, reduzir o custo da dívida, alongar os prazos de vencimento e abrir os mercados locais para diferentes tipos de investidores. Os governos podem estabelecer uma “Facilidade de Garantia Parcial do Crédito” para proteger a dívida privada dos riscos políticos e regulatórios, como no Peru, em 2005 (SIRTAINE ET AL., 2005).

3.4.10. Estímulo aos mercados de capitais domésticos

Os governos latino-americanos têm focado a atração de recursos externos, visto que os mercados de capitais locais não têm sido capazes de gerar volumes consideráveis de capital de longo prazo para os projetos. Contudo, os governos precisarão buscar novas fontes de financiamento em face da relutância das empresas estrangeiras em investir na região. Isso é particularmente verdadeiro para os projetos menores, incapazes de atrair os grandes investidores. Embora os mercados de capitais permaneçam pequenos, os investidores domésticos, como os fundos de pensão, têm buscado a diversificação de suas carteiras com investimentos com baixo perfil de riscos, liquidez e rentabilidade compatível com o cálculo atuarial. Os projetos de infra-estrutura podem ser atraentes, desde que os riscos soberanos sejam mitigados por meio de garantias providas por organismos multilaterais (FAY; MORRISON, 2005).

As concessões de infra-estrutura têm utilizado os mercados locais de dívida para a maior parte dos financiamentos no Chile. As concessionárias têm se beneficiado de uma garantia de receita mínima do governo e, em alguns casos, de garantias contra o risco cambial para atrair a participação do mercado de capitais. Além disso, os riscos políticos e regulatórios são quase sempre cobertos por uma instituição multilateral ou uma seguradora privada (FAY; MORRISON, 2005).

3.4.11. Investimentos públicos em infra-estrutura

Com exceção do Chile, os investimentos em infra-estrutura na América Latina têm sido muito baixos. Cinco entre nove países estudados por Calderón et al. (2002), especialmente Brasil, Bolívia e Argentina, limitaram os investimentos no final dos anos 90 devido a ajustes fiscais. Como o investimento em infra-estrutura se relaciona com o crescimento econômico, o desafio consiste em aumentar o gasto público com fundamentos financeiros sólidos. As concessões criam oportunidades para a participação privada que podem ser exploradas (LARRAIN, 2003).

Investimentos anuais de 4 a 6% do PIB durante 20 anos são necessários para que a América Latina alcance o nível de infra-estrutura da Coreia. Mesmo que o setor privado seja atraído e as tarifas aumentadas, os investimentos públicos ainda serão necessários. Em 1998, durante o pico de investimentos privados em infra-estrutura na região, o valor dos projetos com participação privada (incluindo as obrigações públicas) atingiu 1.7% do PIB. Em 2003, os investimentos totalizavam apenas 0.9% do PIB (FAY; MORRISON, 2005).

A criação de espaço fiscal para o investimento é uma questão crítica em muitos países, devido aos altos níveis de dívida e ao temor de novas crises fiscais. A rigidez orçamentária é um problema grave em muitos países, tais como o Brasil, reduzindo a flexibilidade para lidar com choques ou expandir a infra-estrutura. Os cortes em investimentos afetam o crescimento e, portanto, a solvência do governo em longo prazo, visto que reduzem as receitas. Portanto, não é apropriado aplicar a mesma regra para despesas produtivas e não produtivas (SÉRVEN, 2005). Logicamente, nem todos os investimentos são produtivos, mas as regras fiscais que aplicam os mesmos princípios para investimentos e despesas gerais apenas reforçam o viés para o corte de investimentos em infra-estrutura ao invés de despesas politicamente sensíveis, como pensões e salários (FAY; MORRISON, 2005)¹⁷.

¹⁷ Uma das principais ações do governo brasileiro para viabilizar a retomada do investimento público, além da consolidação dos fundamentos macroeconômicos, foram as negociações com os organismos multilaterais, a fim de permitir que determinadas despesas com investimentos públicos não fossem incluídas na composição do resultado primário. Essas iniciativas resultaram na proposição do Projeto Piloto de Infra-estrutura em 2005 (BRASIL, 2005).

3.5. Considerações sobre o Capítulo 3

O Capítulo 3 discute as principais justificativas para a participação privada em infra-estrutura na América Latina, a distribuição dos projetos por tipo e setor, e as dificuldades para a sua implementação: renacionalização de ativos; capacidade institucional e regulatória deficiente; vulnerabilidade a choques econômicos; renegociações freqüentes; falhas na modelagem, celebração e gestão dos contratos, resultando em uma transferência limitada de riscos; demissões; dificuldade para recuperação do capital investido; comportamento oportunista; estimativas otimistas de demanda; tarifas sociais mal concebidas; participação social reduzida; insatisfação popular; e redução do interesse do setor privado.

A análise da experiência latino-americana sugere resultados heterogêneos, uma melhoria lenta na qualidade e na cobertura dos serviços e, na média, lucros moderados dos investidores, uma vez que os investimentos iniciais e o custo elevado do capital são considerados. Os ganhos de eficiência parecem associados com a melhoria na estrutura regulatória e os impactos distribucionais são fortemente influenciados pelas decisões do governo, que precisa desempenhar um papel central no estabelecimento de ambientes regulatórios e na execução direta dos serviços.

Finalmente, discutem-se os fatores críticos para o sucesso das PPPs, particularmente úteis para a regulamentação das PPPs e a proposição do modelo de análise da qualidade de investimento, uma vez que a presença desses fatores acentua a probabilidade de êxito na celebração dos contratos, enquanto a sua ausência aumenta significativamente a probabilidade de falhas.

Os fatores críticos são igualmente úteis para os governos, visto que fornecem orientações sobre as medidas que precisam ser implementadas para potencializar o sucesso nos projetos com participação privada. A experiência internacional indica que o êxito nas parcerias demanda reformas setoriais amplas, comprometimento político, gestão da sensibilidade política dos projetos, marcos legais adequados, regulamentação setorial, estabelecimento de regras claras, criação de capacidade institucional, treinamento dos gerentes públicos, escolha de projetos adequados, gestão eficiente dos projetos e análise rigorosa dos riscos durante a celebração dos contratos.

Curiosamente, a melhoria dos serviços públicos através do envolvimento do setor privado exige o aumento da eficiência administrativa dos governos. A ausência de marcos legais favorece a parcialidade nas decisões judiciais e enfraquece os direitos de propriedade concedidos, enquanto a deficiência no ambiente regulatório aumenta a probabilidade de comportamentos oportunistas e expropriações de ativos, que encarecem o custo do financiamento e das garantias do projeto, reduzindo a sua atratividade para os governos e para a sociedade como um todo.

A PPI torna-se mais atraente quando reformas legislativas, regulatórias e institucionais abrangentes são conduzidas. A atratividade e o potencial de sucesso das operações são dramaticamente reduzidos em circunstâncias nas quais as reformas setoriais são apenas parciais. A tomada de decisão sobre a alocação de investimentos, públicos ou privados, torna-se inconsistente se esse conjunto de fatores não é devidamente considerado.

4 PARTICIPAÇÃO PRIVADA EM INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL

As dificuldades financeiras e fiscais induziram mudanças significativas no modelo de desenvolvimento brasileiro e simbolizaram o início de uma reforma estrutural no papel do governo no fim dos anos 80. O processo foi acelerado no início dos anos 90, devido ao colapso do financiamento inflacionário dos déficits fiscais e à queda dos investimentos públicos. O governo não poderia investir nas empresas estatais sem prejudicar a eficiência fiscal, gerando crises inflacionárias e afetando o cumprimento das obrigações financeiras. Essa percepção conduziu ao lançamento de um programa vigoroso de privatização que, apesar das controvérsias, obteve êxitos. O aumento do uso de telefones celulares talvez seja o melhor indicador disso (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2004)¹⁸.

Os investimentos privados em infra-estrutura totalizaram mais de U\$146 bilhões no Brasil entre 1994 e 2004. Esse volume de recursos corresponde a mais de dois terços dos investimentos privados do Leste da Ásia e do Pacífico no mesmo período. A participação privada resultou, ao menos em parte, da implementação de reformas ambiciosas no setor de infra-estrutura. Embora a privatização tenha recebido a maior parte da atenção, as reformas também envolveram uma transformação do ambiente regulatório, a subdivisão de monopólios integrados verticalmente e, quando possível, a introdução da competição (WORLD BANK, 2007).

Apesar de uma entrada tardia no processo, o Brasil foi rápido nas reformas. Em 1998, os serviços de telecomunicações foram privatizados após a subdivisão do sistema Telebrás em três operadoras regionais e uma internacional. Três grandes empresas de geração de energia e 17 distribuidoras foram vendidas entre 1997 e 2000. A rede ferroviária foi completamente privatizada entre 1995 e 1999, assim como a maioria dos terminais portuários. Mais de 5000 quilômetros de rodovias federais foram concedidos. As leis setoriais foram reformadas e a gestão de contratos de concessão foi delegada a reguladores independentes (WORLD BANK, 2007).

¹⁸ Embora alguns analistas apontem que os ganhos teriam sido socializados se o governo não tivesse perdido a oportunidade de democratizar a venda das empresas, geralmente transferidas para grupos internacionais (ANNUATTI-NETO ET AL., 2003).

4.1 Colapso do modelo de financiamento

Os investimentos em infra-estrutura sempre tiveram prioridade no Brasil por serem um dos principais indutores do crescimento. Entre 1970 e 1980, os investimentos foram liderados pelo governo, atingindo 27% da formação bruta de capital fixo entre 1976 e 1978; caindo para 23% em 1979; e chegando próximo ao nível de 1976 em 1980. As principais causas desse crescimento parecem ser os ajustes internos realizados no fim da década de 60 e o grande volume de recursos externos disponível nos anos 70 (PEGO FILHO, 1999).

Após os choques do petróleo de 1973 e 1979, e a crise financeira do México, em 1982, os credores perceberam que o endividamento dos países em desenvolvimento poderia colocar em risco os seus investimentos. Logo, a partir de 1982 as exigências para acesso a empréstimos externos aumentaram sensivelmente, o FMI intensificou o seu monitoramento e começou a cobrar ajustes nos países em desenvolvimento a fim de garantir o pagamento dos juros (PEGO FILHO, 1999).

Os investimentos caíram pela metade nas décadas seguintes, com a maior queda nos anos 80. Os investimentos totais caíram de 5,22% do PIB, entre 1981 e 1985, a 2,35% do PIB, entre 1996 e 2000 (Gráfico 4.1). Os investimentos públicos, por sua vez, caíram de 3,6% do PIB, entre 1981 e 1985, para 1,0% do PIB, entre 1996 e 2000. As maiores quedas ocorreram entre 1986 e 1995, antes da maior parte das privatizações (1995 a 1998) e do ajuste fiscal (1999 a 2002). Diferentemente de outros países, o aumento no investimento privado não foi suficiente para compensar a queda nos gastos públicos e a maior parte dos investimentos foi direcionada para a venda de ativos, ao invés da expansão do estoque de infra-estrutura (WORLD BANK, 2007).

Gráfico 4.1. Investimentos em infra-estrutura no Brasil: total, público e privado (% do PIB), 1980 a 2001 (Calderón; Sérven, 2004)

As empresas estatais responderam por cerca de 50% da dívida pública entre 1983 e 1988. A sua estratégia financeira, baseada em empréstimos externos e financiamento por meio da estrutura tarifária, foi comprometida pelas crises externas e pela desvalorização das tarifas com vistas ao controle inflacionário. Isso surtiu um efeito direto nas empresas de energia, que buscavam empréstimos no mercado internacional desde a década de 70. A deterioração da situação fiscal afetou outros setores dependentes do orçamento, tais como o setor de transportes (WORLD BANK, 2007). O PIB voltou a crescer em 1985, enquanto os investimentos das estatais continuaram caindo, alcançando, em 1990, um terço do nível de 1980 (PEGO FILHO, 1999).

O modelo de financiamento público entrou em colapso com a Constituição de 1988, que extinguiu os impostos setoriais federais e aumentou as transferências para os governos subnacionais. Isso reduziu o volume de recursos disponíveis para o investimento e introduziu problemas de coordenação entre as esferas administrativas do governo. A Constituição também vinculou os repasses para as áreas de saúde e educação, enquanto os investimentos de infra-estrutura ficaram sujeitos ao poder discricionário do governo. Entre 1991 e 2002, as despesas correntes do governo federal passaram de 13,7% a 21,6% do PIB, devido ao aumento das pensões, salários e transferências para estados e municípios (WORLD BANK, 2007).

4.2 Carência de investimentos

A recuperação econômica exigirá o aumento do investimento em infra-estrutura. A maior parte do investimento, em áreas como energia, telecomunicações e ferrovias, virá do setor privado. Os gastos públicos atuais com infra-estrutura são 50% menores do que nos anos 80. Uma parte dessa redução decorre de um papel mais acentuado do setor privado nos anos 90 e a outra

reflete as restrições fiscais, que ocasionaram atrasos na conclusão de obras essenciais. O investimento recente foi tão baixo que comprometeu as obras de manutenção, tendência que pode afetar a competitividade da economia brasileira, reduzir o potencial de crescimento e gerar pressões inflacionárias (BRASIL, 2005).

Calderón; Servén (2004) atribuíram um terço da diferença entre o crescimento da América Latina e da Ásia ao nível de investimento em infra-estrutura. Observaram também que o baixo nível de investimento pode desacelerar o crescimento e, portanto, elevar a relação dívida/PIB. Esse estudo indica que o crescimento poderia ser aumentado se a qualidade e o estoque de infra-estrutura fossem elevados ao nível da Coréia. Segundo Fay e Yepes (2003), um crescimento da ordem de 5% entre 2006 e 2010 causaria um aumento na demanda de investimento e manutenção da infra-estrutura da ordem de 3% do PIB. Não é arriscado questionar a exequibilidade desse esforço nos próximos anos diante das demais prioridades orçamentárias.

As operações caíram para um quarto do pico da década de 90 em função da decepção dos investidores, mas ainda existem oportunidades consideráveis. A participação privada no Brasil é baixa em comparação com países de outros continentes. A PPI per capita no Brasil é 50% menor do que na Malásia, enquanto a PPI em geração de energia no Chile é três vezes maior. A provisão privada de água e esgoto é limitada a 5% dos consumidores em 70 dos 5000 municípios brasileiros. A segunda rodada das concessões rodoviárias envolverá 2.600 quilômetros, com 6.700 quilômetros a serem concedidos logo depois. Uma questão central para o governo é como gerenciar a PPI, de modo a possibilitar uma provisão eficiente dos serviços (WORLD BANK, 2007).

O estoque de infra-estrutura brasileiro é comparável ao da América Latina, mas inferior ao dos países do Leste Asiático. Isto é especialmente verdadeiro no setor de transportes. Em telecomunicações, o Brasil supera os países da América Latina e de outras regiões, assim como no setor de energia. O acesso aos serviços melhorou na última década, mas com deficiências nas áreas rurais e no acesso para os pobres. De acordo com o IBGE (2000), 92% da população tem acesso à energia, 75% à água potável, 50% a serviços de esgoto e 37% a telefones fixos. Com exceção de energia, existe uma diferença notável entre as áreas urbanas e rurais e, aparentemente, os pobres têm se beneficiado menos das melhorias (WORLD BANK, 2007).

4.3 Resultados da PPI no Brasil

Os resultados indicam uma melhoria na eficiência das empresas privatizadas. A produtividade da mão-de-obra dobrou no setor elétrico; as perdas no abastecimento de água caíram 40%; o número de linhas telefônicas por funcionário aumentou cinco vezes e o número de chamadas não completadas caiu 33%. As interrupções na distribuição de energia caíram 48% e as redes

digitais de telecomunicações aumentaram 116%. A cobertura dos serviços privados aumentou 109% em telecomunicações, 22% em água e 15% em distribuição de energia. A maioria dos ganhos ocorreu durante o período de transição, enquanto as privatizações estavam sendo preparadas e implementadas. O ritmo das melhorias caiu consideravelmente após essa etapa (WORLD BANK, 2007).

Pinheiro; Giambiagi (1997) avaliaram o desempenho das firmas estatais entre 1988 e 1994, encontrando dados desalentadores em termos de lucratividade e dividendos recebidos pelo governo. A relação entre lucros e ativos líquidos no período foi de 2.5% negativa, em média, e os lucros totalizaram apenas 0.4% do capital investido pelo governo. Uma das causas do baixo desempenho eram as políticas salariais. Macedo (1985) encontrou diferenças salariais consideráveis a favor dos funcionários das estatais em uma comparação com empresas privadas de tamanhos parecidos. Pinheiro (1996) analisou o desempenho de 50 empresas estatais, antes e depois da sua venda. De um modo geral, a privatização melhorou a produção, a eficiência, a rentabilidade, a propensão a investir, os indicadores financeiros e a produtividade.

Segundo o World Bank (2007), ao contrário da percepção da opinião pública, os lucros das empresas privatizadas e das concessionárias não são excessivos quando o custo do capital e os planos de investimento são considerados. O erro de interpretação se deve aos indicadores de lucro operacional. O investimento exigido nos anos iniciais dos contratos ajudam a explicar a baixa rentabilidade no setor de telecomunicações. A crise energética e a contração do consumo, em 2001, contribuíram para os baixos retornos no setor elétrico. O custo médio ponderado do capital variou entre 14 e 16%, com o custo do capital próprio entre 19 e 24%, números em média duas vezes maiores do que nos Estados Unidos e Chile (WORLD BANK, 2007).

A volatilidade dos retornos indica que o investimento em infra-estrutura no Brasil é arriscado em relação aos países da OECD, onde os serviços de infra-estrutura proporcionam riscos comerciais baixos e retornos previsíveis por meio da regulação ou de contratos de longo prazo. A demanda é inelástica em relação ao preço e se relaciona com o crescimento demográfico ou econômico. Os gastos com manutenção e operação tendem a ser relativamente baixos e estáveis após a implantação do ativo. Os investimentos em infra-estrutura são, portanto, uma alternativa de longo prazo, baixo risco e baixo retorno nos países da OECD (WORLD BANK, 2007).

Os resultados sugerem que as concessionárias operam com perspectivas de longo prazo e as concessões são capazes de gerar retornos adequados somente quando todo o prazo de concessão é considerado. A atração de investimentos em infra-estrutura requer que os investidores colham dividendos adequados em longo prazo. Isso implica, em contrapartida, o estabelecimento de um ambiente regulatório que inspire credibilidade e transforme as

concessões em um negócio de baixo risco e baixo retorno. Logo, o Brasil precisa completar os arcabouços legais e regulatórios em setores estratégicos, melhorar a modelagem dos contratos para evitar renegociações excessivas e fortalecer as agências reguladoras (WORLD BANK, 2007).

4.4 Institucionalização das parcerias público-privadas

As parcerias surgiram como uma novidade no Plano Plurianual 1996-1999, mas ganharam expressão no Plano Plurianual 2000-2003, por meio de 827 ações em 48 programas, onde os recursos privados deveriam atingir R\$171,7 bilhões ou 83,7% dos investimentos, 81,9% deles destinados para os setores de infra-estrutura (SOARES; CAMPOS, 2004). Neste período, a infra-estrutura do país sofreu um processo de deterioração com reflexos para a perda de eficiência do setor produtivo (RODRIGUES, 1996) e as parcerias se tornaram uma solução para a falta de recursos do governo.

O PPA 2000-2003 não considerou como parcerias as ações onde as organizações filantrópicas ou não-governamentais respondem pela execução, mas não alocam os recursos financeiros, tais como as “parcerias” nas áreas sociais analisadas por Galvão et al. (2007)¹⁹.

Soares e Campos (2004) destacam também as cinco licitações promovidas pela Agência Nacional do Petróleo entre 2000 e 2003 para a exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, que não foram incluídas no PPA. Esses projetos podem ser considerados parcerias, uma vez que a Petrobras participa da maioria deles e os contratos são firmados entre o setor público e as vencedoras.

Algo semelhante ocorreu no setor elétrico. Diversas parcerias constantes no PPA não foram executadas, enquanto parcerias não relacionadas foram implementadas. Por essa razão, o PPA deveria sofrer ajustes regulares para eliminar algumas ações e incluir outras. Essa dificuldade de previsão se deve em parte à lógica privada: projetos não previstos foram licitados porque os investidores os consideraram rentáveis ou estratégicos para as suas atividades. Em síntese, há uma dinâmica própria do setor privado na seleção dos projetos que não foi contemplada no PPA, gerando uma discrepância entre o planejado e o executado (SOARES; CAMPOS, 2004).

4.5 Institucionalização das parcerias

O ajuste fiscal, marcado pelo comprometimento das receitas com o serviço da dívida e agravado pela rigidez orçamentária, tem restringido os investimentos públicos em infra-estrutura nos

¹⁹ Galvão et al. (1997) identificaram sete tipos de parcerias na área de saúde e quatro na área de educação. De acordo com o estudo, existe um grande número de parcerias na área social e a associação entre o setor público e o privado melhora os resultados das ações.

últimos anos (TCU, 2005). Embora a compressão dos gastos públicos contribua para o ajuste fiscal, ela pode comprometer o crescimento econômico e a solvência do governo em longo prazo (CALDERÓN ET AL, 2002).

Apesar da melhoria nos fundamentos macroeconômicos, o Brasil está longe de atender aos requisitos fiscais de longo prazo e à demanda por investimentos em infra-estrutura e serviços públicos. A busca de arranjos alternativos para a prestação de serviços públicos conduziu, por conseguinte, à proposta do emprego das parcerias público-privadas. Lançado pela administração do Partido Social-Democrata, o Programa de PPP foi retomado e impulsionado pelo Governo do Partido dos Trabalhadores.

A Tabela 4.1 ilustra a primeira carteira federal de projetos de PPP, anunciado no Plano Plurianual 2004-2007. Além de ampliar os investimentos em infra-estrutura, o governo espera que as PPPs aumentem a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos, reduzam os atrasos e sobrecustos em obras públicas, aloquem os riscos para as partes mais aptas a gerenciá-los, proporcionem economias intertemporais devido às inovações e à consideração dos custos globais, além de viabilizar a implantação de grandes projetos em virtude da possibilidade de recuperar custos em contratos de longo prazo (OLIVEIRA, 2004; FIOCCA, 2004).

Tabela 4.1. Projetos de PPP na esfera federal (Plano Plurianual, 2003).

Região	Rodovias		Ferrovias		Portos		Irrigação		Carteira	
	No.	R\$ mi	No.	R\$ mi	No.	R\$ mi	No.	R\$ mi	No.	R\$ mi
Norte	1	623	0	0	0	0	0	0	1	623
Nordeste	2	1,972	4	1,248	1	160	3	1,368	10	4,748
Centro-Oeste	0	0	2	600	0	0	0	0	2	600
Sudeste	4	4,62	1	800	2	600	1	1,324	8	7,344
Sul	0	0	2	370	0	0	0	0	2	370
Total	7	7,215	9	3,018	3	760	4	2,692	23	13,685

4.6 Marco jurídico para as parcerias

A Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) institui as normas gerais para licitação e contratação das parcerias público-privadas. A Lei define a PPP como um contrato de prestação de serviços e veda a celebração de contratos para a provisão exclusiva de mão-de-obra, equipamentos ou a execução de obra pública. A Lei de PPP supera algumas limitações da Lei de Concessões, ao permitir que os governos complementem a receita do operador quando o investimento não puder ser recuperado por meio da cobrança de tarifas. Dessa forma, a Lei permite a licitação de projetos com um retorno social adequado, mas sem um retorno financeiro capaz de atrair os investidores.

A Lei de PPP complementou a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) e a Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995), além de se harmonizar com a Lei de Responsabilidade Fiscal e atribuir funções para o

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o Ministério da Fazenda (MF). Em resumo, o MPOG responderá pela coordenação do programa e a seleção dos projetos, enquanto o MF estabelecerá limites para a exposição financeira dos entes públicos envolvidos em PPPs (TCU, 2005; BRITO; SILVEIRA, 2005).

Para definir o regime aplicável às PPPs e diferenciá-las das concessões comuns, a Lei conceitua PPP como um “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. Na concessão patrocinada, o governo complementa a receita oriunda da cobrança da tarifa. Na concessão administrativa, por sua vez, o governo é o usuário direto ou indireto, e cabe a ele o pagamento integral do ente privado. A vantagem da estrutura conceitual é a possibilidade de remeter alguns aspectos da Lei de PPP à Lei de Licitações e à Lei de Concessões. Dessa forma, para a concessão patrocinada, aplica-se subsidiariamente o disposto na Lei de Concessões. Para as concessões administrativas, em que o governo é o usuário do serviço, o regime predominante é o da Lei de PPP, aplicando-se adicionalmente alguns dispositivos da Lei 8.987/1995 (BRITO; SILVEIRA, 2005; TCU, 2005).

A Lei de PPP estabelece limites para a vigência dos contratos e define a partilha dos riscos entre as partes, que altera de forma significativa o regime de alocação de riscos entre os setores público e privado. A Lei permite, portanto, a alocação contratual dos riscos, uma inovação no direito administrativo brasileiro. As concessionárias têm recorrido com frequência à garantia constitucional de equilíbrio econômico-financeiro para limitar a transferência contratual de riscos. Contudo, a Constituição estabelece que os termos do equilíbrio econômico-financeiro são definidos em Lei. Logo, a legislação aprovada permite alterar o regime tradicional de alocação de riscos nos contratos de PPP (BRITO; SILVEIRA, 2005)²⁰.

A Lei de PPP estabelece um valor contratual mínimo de R\$20 milhões para evitar que pequenos projetos sejam licitados como PPPs. A Lei também institui um mecanismo de incentivo à gestão eficiente dos contratos ao vincular o pagamento do operador à disponibilidade do serviço. O setor público pode fixar metas de desempenho cujo atendimento seja considerado uma condição para a liberação da contraprestação. Outra inovação da Lei consiste na possibilidade de o financiador intervir no controle da concessionária em caso de inadimplência do financiamento ou queda na receita a níveis que comprometam o cumprimento das obrigações. O contrato define os requisitos em que o governo autoriza a transferência do controle da SPE para promover a sua reestruturação e assegurar a continuidade dos serviços (BRITO; SILVEIRA, 2005; TCU, 2005).

²⁰ O Tribunal de Contas da União antecipa que a partilha de riscos pode gerar problemas complexos quando considerado o direito do parceiro privado à manutenção do equilíbrio econômico (TCU, 2005).

A fim de evitar que as obrigações assumidas pelo governo coloquem em risco a disciplina fiscal e comprometam uma parcela substancial do orçamento, a Lei de PPP estabeleceu um limite de 1% da receita corrente líquida (RCL) para as despesas anuais decorrentes desses contratos. A concessão de garantias e transferências voluntárias do governo federal para os governos subnacionais é condicionada ao cumprimento do limite de 1% da RCL. Compete ao Tribunal de Contas da União fiscalizar as PPPs, visto que elas envolvem recursos públicos e a Lei 11.079/2004 prevê o envio regular de informações dos contratos para esse órgão do controle. Destacam-se, ainda, na Lei das PPP, os seguintes pontos (BRITO; SILVEIRA, 2005; TCU, 2005):

- partilha dos ganhos de refinanciamento da dívida com o governo;
- possibilidade de emissão de empenho, em nome dos financiadores, referente às obrigações assumidas pelo governo;
- provisão de garantias para as obrigações assumidas pelo governo;
- autorização legislativa para as concessões patrocinadas nas quais a contraprestação devidas pelo governo supere 70% da remuneração do parceiro privado;
- autorização para que o governo e as empresas públicas participem do Fundo Garantidor das Parcerias (FGP), com vistas à garantia do pagamento das obrigações assumidas;
- limitação das operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista a 70% dos recursos financeiros da sociedade de propósito específico (SPE);
- limitação das operações de crédito e das contribuições de capital das entidades fechadas de previdência complementar e empresas públicas a 80% dos recursos do ente privado;
- adoção da arbitragem como mecanismo de resolução de disputas.

4.7 Ações para o fortalecimento institucional

Um dos fatores críticos de sucesso para o programa de PPP consiste na existência de um órgão público central responsável por coordenar a implementação dos projetos, desenvolver competências em PPP e disseminá-la pelos órgãos da administração pública. A Lei n. 11.079/2004 define as competências do Comitê Gestor das Parcerias, instituído pelo Decreto nº 5.385/2005. A deliberação do órgão gestor sobre o projeto de PPP depende da análise do mérito do projeto pelo MPOG e do MF sobre a viabilidade, a concessão de garantias, os riscos fiscais e o cumprimento do limite de despesa com os contratos de PPP. Composto por representantes do Ministério do Planejamento (MPOG), Fazenda (MF) e Casa Civil, sob a coordenação do MPOG, o CGP deve (TCU, 2005):

- definir os serviços cuja execução sob o regime de PPP é prioritária;

- definir os critérios norteadores da análise da conveniência e da oportunidade da contratação em regime de PPP;
- aprovar o Plano de Parcerias Público-Privadas (PLP);
- acompanhar e avaliar a execução do PLP;
- autorizar a abertura da licitação, aprovar o seu edital e apreciar os relatórios de execução dos contratos;
- disciplinar os procedimentos a serem adotados quando da celebração dos contratos de PPPs e aprovar eventuais alterações desses procedimentos.

Com o propósito de mitigar o risco de inadimplemento do governo nas PPPs, são permitidas a vinculação de receitas, instituição de fundos especiais, contratação de seguro-garantia com seguradoras e garantias com organismos multilaterais, além daquelas prestadas por Fundo Garantidor das Parcerias (FGP). Na esfera federal, a Lei autoriza o governo e as empresas públicas a participar, no limite de R\$6 bilhões, do Fundo Garantidor. O FGP tem natureza privada e patrimônio separado do patrimônio dos cotistas, afastando a possibilidade de contingenciamento e execução em regime de precatórios. A criação, administração e gestão serão feitas pelo Banco do Brasil (BRITO; SILVEIRA, 2005; TCU, 2005).

Há ainda necessidade de estabelecimento, pelo Conselho Monetário Nacional, de regras para o financiamento dos contratos de PPP e para a participação de entidades fechadas de previdência complementar. Em 2006, a Secretaria do Tesouro Nacional estabeleceu as normas gerais referentes à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP (BRASIL, 2006).

4.8 Consolidação das PPPs nas contas públicas

Atualmente não existe uma norma internacional aceita para a contabilização dos contratos de PPP e a prática varia entre os países (IMF, 2004). Existem, no entanto, diretrizes que orientam a contabilização baseada no interesse econômico do ativo, que está relacionado ao nível de transferência de riscos para o setor privado.

Em 2004, o “Statistical Office of the European Communities” (EUROSTAT) publicou uma decisão sobre o tratamento contábil das PPPs, recomendando que o ativo não seja contabilizado no balanço patrimonial público se: o ente privado assumir o risco de construção e um entre os riscos de disponibilidade ou demanda (EUROSTAT, 2004). Logo, onde o setor privado assume uma parcela considerável do risco, considera-se que ele tem interesse econômico no ativo e a compra do serviço pelo governo é contabilizada como despesa corrente. Em contrapartida, se o

risco de construção é do governo, ou o ente privado assume o risco de construção e nenhum outro, os ativos devem constar do balanço patrimonial público a ser contabilizados como dívida.

No Brasil, os entes públicos têm que aplicar as disposições da Portaria 614/2006 para assegurar a uniformidade no tratamento contábil necessária à consolidação das contas públicas. A contabilização das PPPs deve refletir a essência da sua relação econômica com as sociedades de propósito específico. Os direitos futuros reconhecidos pelo governo, decorrentes de pagamentos pré-estabelecidos em contrato, e não relacionados à efetiva prestação do serviço, devem ser registrados como ativo patrimonial a partir da sua efetiva constituição, no caso de cessão de uso pelo ente público. A assunção pelo governo de parte relevante de pelo menos um entre os riscos de demanda, disponibilidade ou construção será considerada condição suficiente para caracterizar que a essência de sua relação econômica implica o registro dos ativos contabilizados na SPE no balanço do ente público, além da assunção de dívida de igual valor decorrente dos riscos assumidos (BRASIL, 2006).

4.9 Desafios para a participação privada

A estruturação de um processo transparente de implementação das PPPs é condição primordial para gerar credibilidade e atrair o setor privado. Ainda que a promulgação da Lei nº 11.079/2004 seja um marco relevante, ela pode não ser suficiente para atrair os investimentos privados, cabendo ao governo empreender esforços para preencher as lacunas legais existentes, estabelecer modelos regulatórios adequados às PPPs e desenvolver as competências para gerir as parcerias, além de definir os setores e os projetos prioritários para as PPPs. A implementação de um programa bem sucedido de PPP no Brasil demandará avanços significativos nas seguintes áreas:

- ajuste fiscal: as PPPs não devem ser utilizadas para contornar a disciplina fiscal. Existe um risco residual de os projetos serem estruturados de modo que as obrigações contraídas pelo governo sejam consolidadas nas contas públicas como despesas correntes ao invés de despesas de capital, trazendo implicações para o nível reportado de endividamento do governo. Do ponto de vista fiscal, as garantias oferecidas por alguns projetos podem gerar passivos contingentes consideráveis, que devem ser reconhecidos e refletidos de alguma forma no balanço patrimonial do governo;
- reforma institucional: definição de novos modelos de órgãos regulatórios, incentivos para a cooperação entre agências e o setor privado, medidas para simplificar aprovações ambientais e mudanças institucionais para melhorar o ambiente de negócios. O Comitê Gestor precisa se envolver ativamente na promoção do programa de PPP, identificando projetos adequados e fornecendo suporte técnico aos órgãos públicos durante a sua

implantação. Como a prestação de contas em um projeto privado pode ser mais opaca do que em um projeto tradicional, os tribunais de contas devem desempenhar um papel relevante no monitoramento e avaliação do desempenho dos contratos;

- **regulação:** estabelecimento de marcos regulatórios capazes de isolar as agências das influências políticas, reduzir o poder discricionário dos administradores públicos e regular o papel dos órgãos reguladores e das agências de competição. Os marcos regulatórios setoriais devem ser aperfeiçoados a fim de harmonizar os interesses de longo prazo do governo, dos investidores e dos usuários;
- **política:** reduzir o poder discricionário do governo de modo a isolar os projetos e as agências reguladoras de ciclos políticos e pressões de curto prazo. As ações dos governos dos países em desenvolvimento podem ser mais difíceis de antever devido à instabilidade política e econômica, que pode afetar os padrões de custo e demanda, e o perfil dos riscos relacionados a eles. Por outro lado, o setor público deve gerenciar politicamente a reforma administrativa, de modo a evitar pressões populistas para manter as tarifas artificialmente baixas ou se comportar de forma oportunista, ao renegar as obrigações assumidas depois que o setor privado incorreu os custos irrecuperáveis;
- **governança e prestação de contas:** o programa deve apresentar uma sólida governança para aumentar sua credibilidade. Os comitês gestores, os fundos garantidores e os bancos de desenvolvimento devem contribuir para o aumento da transparência. Os comitês devem se tornar centros de excelência para consolidar e disseminar metodologias, e prover suporte técnico durante a celebração e gestão dos contratos. As partes afetadas pelo projeto devem ser compensadas e tratadas de forma justa. A transparência e a probidade na celebração dos contratos podem exercer um papel essencial na redução da percepção de corrupção e injustiça pelos usuários;
- **mercado de capitais:** o desenvolvimento do mercado de capitais pode encorajar a entrada de fundos de pensão, a disponibilidade de títulos e “hedging” de longo prazo em moeda local, e a adoção de alternativas para o financiamento das PPPs, tais como Fundos de Investimentos em Participações (FIPs), Fundos Multimercado, Fundos de Investimento em Empresas Emergentes (FIEEs) e Fundos para Investidores Qualificados (FIQs), todos regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), assim como a criação de um mercado secundário que proporcione liquidez para os investidores;
- **fundos de pensão:** embora os fundos de pensão sejam candidatos naturais para investir em PPPs, as garantias do governo podem não ser suficientes para assegurar o seu envolvimento em longo prazo. Os projetos bem estruturados poderão atrair os fundos de pensão, mas eles

buscarão investimentos com perfis de rentabilidade, liquidez, maturidade e risco alinhados com as suas carteiras e metas atuariais;

- agentes financeiros: o acesso a produtos financeiros de organismos multilaterais, bancos de desenvolvimento, fundos de pensão, bancos comerciais, seguradoras e mercado de capitais devem ser facilitados. Contudo, o programa de PPP precisará atender certas exigências impostas pelos credores, tais como a seleção do vencedor na licitação como um requisito para acessar os recursos;
- garantias: o governo reconhece a complexidade de acessar recursos para projetos de infraestrutura sem garantias ou outras facilidades de crédito, tais como a possibilidade de emissão de empenho em nome do financiador, a criação de um fundo garantidor e o uso da arbitragem como mecanismo de resolução de disputas. Por outro lado, as garantias podem introduzir incentivos contrários e induzir o setor privado a participar de projetos excessivamente arriscados;
- eficiência no gasto público: aliada à necessidade de aprovar um marco legal para a execução de projetos com impacto social está a expectativa da sociedade por gastos públicos mais eficientes. Quando um investimento é realizado, as obrigações relativas às contraprestações pecuniárias e às garantias contraídas pelo governo devem ser adequadamente consolidadas nas contas públicas;
- seleção de projetos: a escassez de recursos públicos nos países em desenvolvimento demanda que os governos sejam criteriosos na seleção dos projetos. No âmbito federal, os projetos eleitos para implantação em regime de PPP foram listados no Plano Plurianual 2004-2007 (MPOG, 2003), que não especifica, no entanto, os critérios de julgamento utilizados;
- avaliação de projetos: metodologias robustas de avaliação são necessárias para identificar os projetos capazes de gerar os maiores retornos sociais e, nesse conjunto, aqueles cuja implantação em regime de PPP possam trazer ganhos de eficiência legítimos. Essas questões merecem a análise dos formuladores de políticas de PPP e, adequadamente utilizadas, podem proporcionar referências para a atuação do setor público;
- licitações: a contratação de uma PPP é uma tarefa complexa, que usualmente envolve custos de transação elevados e pode impedir as pequenas e médias empresas de participar do certame. Alguns governos estão tentando reduzir os custos e prazos envolvidos na licitação por meio da padronização dos contratos e da partilha de riscos, da contratação de pequenos projetos por meio de uma única licitação e do estabelecimento de unidades especializadas para assessorar os órgãos públicos durante a implantação dos projetos;

- gestão de riscos: a gestão inadequada dos riscos financeiros pode exercer impactos negativos, que podem se estender por períodos prolongados. Os financiamentos de longo prazo com taxas de juros pré-fixadas tomados em períodos de alta inflação e alta demanda de crédito podem se mostrar onerosos em períodos posteriores de baixa inflação, especialmente se acompanhados por taxas de juros e crescimento econômico modestos (Handley-Schachler; Gao, 2003). As garantias oferecidas pelos governos podem gerar riscos fiscais que devem ser adequadamente reconhecidos e contabilizados;
- gestão dos contratos: o pagamento do setor privado pode ser condicionado ao desempenho na prestação do serviço. O setor público deve se concentrar nas atividades de regulação, planejamento e monitoramento do desempenho, ao invés de prestar o serviço diretamente. As PPPs criam obrigações contratuais de longo prazo para a provisão de serviços de qualidade, que devem ser adequadamente monitoradas de modo a proteger o interesse público.

Os itens seguintes discorrem sobre alguns dos principais desafios para o sucesso na implementação do programa brasileiro de PPP.

4.9.1 Investimentos insuficientes

As eleições de 2002 foram marcadas por incertezas em relação à linha de ação do Governo do Partido dos Trabalhadores, gerando movimentos especulativos e dúvidas sobre a sustentabilidade financeira do país. Contudo, a nova administração adotou uma política econômica austera com o objetivo de assegurar resultados fiscais capazes de fazer frente à necessidade de financiamento e de saldos comerciais suficientes para o fechamento do balanço de pagamentos do país (TCU, 2005). Superada a necessidade de demonstrar a sustentabilidade financeira, o maior desafio do governo tem sido criar condições para a retomada do crescimento, o que invariavelmente passa pela expansão dos investimentos em infra-estrutura. O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (2004) aponta que o bom desempenho daquele ano não garante um desempenho semelhante nos próximos anos e, sem um aumento na taxa de investimento, será difícil manter a expansão da economia no mesmo ritmo (IPEA, 2004).

O crescimento da economia e das exportações demanda a solução de gargalos em diversos setores, apontados por entidades e analistas como fatores que desestimulam o investimento no Brasil. A relevância da retomada dos investimentos em infra-estrutura é consenso, há algum tempo, entre os economistas (IPEA, 1998):

A expansão dos investimentos em infra-estrutura é condição crucial para a retomada e sustentação das taxas de crescimento da economia no médio prazo. A eficiência na prestação

desses serviços torna-se, cada vez mais, fator central à competitividade da economia, em um contexto de inexorável liberalização comercial. Nos vários setores, trata-se não apenas de superar empecilhos ao crescimento, acumulados ao longo dos últimos anos, mas também de explorar o próprio potencial dinamizador que a recuperação dos investimentos pode adquirir para o conjunto da atividade econômica.

A Confederação Nacional da Indústria (2004) estima o volume de recursos a ser aplicado em infra-estrutura nos próximos anos em R\$38,2 bilhões ao ano (Tabela 4.2). De acordo com a CNI, o país passa por um período singular, marcado pela escassez de investimentos em infra-estrutura frente à demanda do setor produtivo e da sociedade por serviços de infra-estrutura mais eficientes e confiáveis.

Tabela 4.2. Investimentos anuais necessários em infra-estrutura (CNI, 2004).

Setor	R\$ bilhões
Energia/CBIEE	20
Saneamento/Ministério das Cidades	9
Rodovias/ANEOR	4,5
Ferrovias/ANTF	3
Portos/ANUT/ABTP	1,2
Hidroviás/Ministério dos Transportes	0,5
Total	38,2

Em virtude da restrição fiscal do governo, uma parcela desse investimento será proveniente do setor privado. Alguns desses setores foram privatizados e, em outros, existem iniciativas com vistas à atração do setor privado por meio de concessões e parcerias, embora algumas restrições persistam. A importância dos investimentos em infra-estrutura foi refletida no PPA 2004-2007 (MPOG, 2003), que fixou como mega-objetivo “impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável”.

4.9.2 Falta de planejamento estratégico

O Brasil carece de uma estrutura de planejamento mais efetiva para determinar a forma de lidar com as demandas de infra-estrutura. Isto requer a definição e a análise regular de uma estratégia de infra-estrutura, a fim de integrar um planejamento que atualmente transcorre de forma fragmentada entre os ministérios e os órgãos federais. O plano estratégico deve prever a alavancagem de investimentos capazes de universalizar o acesso aos serviços, reduzir a pobreza e melhorar a distribuição de renda. Ele deve identificar as fontes de financiamento disponíveis nas diferentes esferas do governo e os obstáculos para uma maior participação do setor privado. Além disso, o plano deve envolver questões estratégicas, como o uso da competição para estimular a participação privada e a eficiência econômica. O plano estratégico deve fazer parte

da formulação do PPA, sendo incorporado em seguida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual (WORLD BANK, 2007).

A carência de planejamento, gestão e monitoramento é nítida no relatório do TCU (2005), segundo o qual a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Agência Nacional do Petróleo (ANP) não puderam disponibilizar dados sobre os investimentos privados nesses setores entre 1999 e 2004. De forma parecida, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) não soube informar o volume de energia gerado por autoprodutores e produtores independentes, que responderam pelos maiores investimentos no período. Constatou-se que o governo federal não dispõe de informações consolidadas sobre a evolução dos investimentos públicos e privados e que não existe um sistema integrado capaz de produzir relatórios gerenciais dos investimentos em infra-estrutura por uma perspectiva macro-setorial.

O desencontro de informações foi maior no Ministério dos Transportes (MT), visto que as informações estavam fragmentadas nos diversos órgãos que o compõe. O MT enviou os dados para o TCU em caráter precário. Em alguns anos, os investimentos públicos em rodovias informados pelo MT representavam apenas 10% do valor informado pelo MPOG. Apesar da relevância do setor de infra-estrutura, a inércia na apuração das informações é considerável.

A discrepância nas informações no PPA 2000-2003 tinha sido detectado durante a avaliação das metas físicas e financeiras do exercício de 2000. Ao analisar o Sistema de Informações Gerenciais (SIG), que continha os dados de execução físicas das ações do PPA, o TCU concluiu que o MPOG não tinha disseminado orientações para os responsáveis pela sua alimentação, que permitiriam uma avaliação mais confiável do desempenho do governo no primeiro ano do PPA.

Os diagnósticos gerenciais permitem que os órgãos setoriais identifiquem os desafios de cunho institucional, legal e econômico-financeiro com vistas à ampliação da infra-estrutura do país. De uma forma geral, os diagnósticos do governo são feitos a partir de informações segmentadas, que não seguem o mesmo critério de apuração, tratamento e consolidação. Em alguns setores, a discrepância de dados obtidos a partir de diferentes fontes revela a gravidade do problema (TCU, 2005).

4.9.3 Necessidade de fortalecimento institucional

O governo tem continuado os esforços fiscais e reformas institucionais e estruturais em áreas como previdência social, sistema tributário, regulação e legislação falimentar, a fim de melhorar a competitividade brasileira. Contudo, estudos recentes têm mostrado um declínio na atração de investimentos pelo país. O relatório “Doing Business in 2005” listou alguns obstáculos para o crescimento econômico brasileiro, especialmente a rigidez da legislação trabalhista e a falta de

proteção dos investidores (WORLD BANK, 2004). Em outro relatório do Banco Mundial, 84,5% das empresas consideravam o sistema tributário complexo e 40% não acreditavam que o sistema judicial poderia proteger os seus direitos de propriedade caso necessário. O relatório anual de investimento direto externo (IDE) da A.T. Kearney revelou que a atratividade do mercado brasileiro caiu da 9ª para a 17ª posição em 2003, devido principalmente a problemas no ambiente regulatório (PORTAL EXAME, 2004).

Existe uma percepção crescente de que as políticas econômicas são uma condição necessária, mas não suficiente, para o crescimento econômico. O “Inter-American Development Bank” (2000) estima que 60% da diferença entre a renda dos países desenvolvidos e da América Latina se deva à falta de qualidade das instituições. Instituições de qualidade e estruturas de governança podem promover um maior crescimento, bem como ações políticas imediatas frente a choques externos (RODRIK, 1999). Na América Latina, a instalação de uma empresa pode requerer o dobro do número de dias, o triplo do custo e cinco procedimentos a mais do que nos países da OECD (DJANKOV ET AL., 2002). O estabelecimento de um negócio leva, em média, 152 dias no Brasil (WORLD BANK, 2004).

O “Global Competitiveness Report 2002-2003” reforça as deficiências das instituições no Brasil (Tabela 4.3) no tocante à corrupção, sistema tributário, independência do judiciário e dificuldade de iniciar um negócio, que criam barreiras para o investimento privado e evidenciam a necessidade de reformas microeconômicas e fortalecimento institucional (WORLD ECONOMIC FORUM, 2003).

Tabela 4.3. Tabela de competitividade brasileira (WORLD ECONOMIC FORUM, 2003)**[Nota. Valores denotam posição mundial]**

Ambiente macroeconômico		Instituições públicas	
População	5	Independência do poder judiciário	45
PIB per capita	47	Direitos de propriedade	44
Taxa de juros	80	Pagamentos irregulares em obras públicas	42
Inflação	56	Pagamentos irregulares em importação e exportação	48
Superávit do governo	51	Setor informal	64
Gastos de custeio do governo	48	Doações políticas ilegais	66
Índice de investimento	68	Competitividade microeconômica	
Crescimento econômico	59	Custo de importação de equipamentos estrangeiros	75
Poupança interna	69	Qualidade das escolas públicas	58
Risco de crédito do país	54	Eficiência do sistema tributário	77
Qualidade do ambiente de negócios	36	Taxa tributária média	70
Instituições públicas		Número de procedimentos para iniciar um negócio	67
Índice de corrupção	46	Outros indicadores	
Crime organizado	58	Disparidade na qualidade da saúde pública	72
Pagamentos irregulares de impostos	51	Custos de violência e crime para os negócios	63

4.9.4 Demanda de reformas microeconômicas

Apesar das reformas econômicas nos anos 90, o crescimento permaneceu abaixo da sua tendência histórica e tanto a pobreza quanto a desigualdade social permaneceram em patamares elevados. Isso mostra que as reformas estruturais são uma condição necessária, mas insuficiente para o crescimento e a redução da desigualdade social (Arbache, 2004). Após um período voltado para as reformas macroeconômicas e o combate às crises financeiras e de confiança, parte do governo depõe a favor da necessidade de reformas microeconômicas e institucionais, supostamente capazes de possibilitar avanços em termos de crescimento, redução da pobreza e da desigualdade social (BRASIL, 2004).

Nos ministérios e órgãos ligados aos setores de infra-estrutura, existe a necessidade de fortalecimento institucional e de recomposição dos quadros de pessoal. As deficiências institucionais afetam a viabilização de investimentos públicos ou privados, visto que a falta de estrutura nos órgãos tem como resultado (TCU, 2005):

- a inexistência de estudos de planejamento e acompanhamento dos investimentos;
- ausência ou precariedade de políticas setoriais;
- incapacidade operacional para contratar, gerir e fiscalizar a execução de obras.

O compromisso entre a manutenção da despesa de pessoal dentro de nível que não comprometa os resultados fiscais do governo federal e o atendimento às necessidades do setor produtivo da economia representa um grande desafio, cuja superação é necessária para viabilizar o crescimento econômico do país.

O TCU (2005) detectou falhas na atuação do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT) decorrentes da insuficiência e da falta de qualificação adequada do seu pessoal. A Lei nº 10.871/2004 (BRASIL, 2004b) extinguiu o quadro de funcionários do DNIT, impedindo a contratação por meio de concursos. Logo, o órgão tem utilizado mão-de-obra terceirizada por meio de contratos de prestação de serviços. As contratações irregulares expõem o governo ao risco de ver suas decisões estratégicas sujeitas aos interesses privados, visto que ele não possui estrutura suficiente para manter a memória e a tecnologia necessária para o desempenho de suas funções.

4.9.5 Carência de políticas e diretrizes macro-setoriais

As auditorias realizadas nas agências reguladoras e nos ministérios com atuação relacionada com infra-estrutura demonstraram a insuficiência de políticas e diretrizes macro-setoriais (TCU, 2005). Essa deficiência fez com as agências ampliassem os seus mandatos de forma anômala, tomando decisões cabíveis aos órgãos formuladores de políticas públicas. No setor elétrico, a falta de diretrizes políticas decorria da inércia do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), cujas deliberações, até o fim de 2002, tratavam de questões pontuais, ao invés de políticas setoriais capazes de orientar e articular a atuação das agências reguladoras. A análise da atuação da CNPE mostra que esse quadro foi alterado ao longo de 2003 e 2004.

Os Ministérios dos Transportes e das Comunicações não experimentaram a evolução na definição de políticas setoriais do Ministério das Minas e Energia. Até 2005, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) não havia iniciado as suas atividades. Como a legislação não prevê um Conselho com competência para assessorar a formulação de políticas setoriais no setor de comunicações, o Ministério exerce essa atribuição. As indefinições têm colaborado para que os recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), criados para promover o acesso da população de baixa renda ou geograficamente isolada aos serviços, não fossem efetivamente utilizados. Até 2005 isso não tinha ocorrido porque o governo não tinha definido prioridades, diretrizes, objetivos e metas para a aplicação dos recursos (TCU, 2005).

4.9.6 Necessidade de fortalecimento regulatório

Os setores de infra-estrutura sofreram grandes mudanças institucionais na última década, tendo passado de uma estrutura de monopólios estatais para um modelo que exige a harmonização entre os interesses privados e públicos. As agências reguladoras foram criadas para garantir o bom funcionamento dos mercados de infra-estrutura e garantir a estabilidade na execução dos contratos de concessão. A percepção de que o modelo regulatório das concessões públicas apresenta deficiências compromete a atração de investimentos. Dentre essas deficiências, destacam-se (TCU, 2005):

- **marcos regulatórios:** o estabelecimento de marcos que explicitem as políticas públicas nos setores regulados é um requisito para a atração de investimentos. Entre 2002 e 2003 houve um debate intenso sobre o marco que regularia os mecanismos para venda de energia. Outro marco regulatório que mereceu discussão foi o do saneamento, cuja ausência dificultava a captação de recursos privados, conforme atestado pelos Ministérios da Fazenda e das Cidades (BRASIL, 2004). O Projeto de Lei que instituía as diretrizes para os serviços de saneamento foi apresentado ao congresso em 2005 e finalmente aprovado em 2007 (BRASIL, 2007). Outras questões que não tinham sido regulamentadas, tais como o desdobramento das praças de pedágios pelas concessionárias, provocaram insegurança para investidores e usuários;
- **conflitos de competências:** as leis de criação das agências reguladoras conferiram a elas a prerrogativa de celebrar contratos, o que na prática gera um conflito institucional. O desempenho dessas atribuições pelas agências resultou da falta de condições técnicas para que os ministérios celebrassem os contratos. Por conseguinte, os ministérios não se motivaram a participar das discussões sobre os serviços a serem licitados, que deveriam respeitar as políticas formuladas pelos ministérios. A carência de uma política setorial explícita ensejou a atuação dos reguladores e o governo buscou definir a divisão de competências por meio do Projeto de Lei n. 3.337/2004;
- **inércia dos reguladores:** a inação por parte dos reguladores acarretou a implementação de medidas por outros órgãos. A ANATEL, por exemplo, não dispõe de dados históricos sobre as receitas das concessionárias por tipo de serviço. Logo, ela não tem noção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de telefonia fixa, o que impossibilita a análise das tarifas e custos para subsidiar um processo de revisão tarifária;
- **necessidade de fortalecimento das agências devido a:**
 - **restrições operacionais e financeiras:** a autonomia operacional e financeira das agências não vem sendo exercida devido a retenções constantes das suas receitas. As agências têm

competido com outras unidades orçamentárias dos ministérios pelos recursos não contingenciados. Essas limitações vêm prejudicando as atividades de fiscalização, regulação e incentivo ao controle social. Os riscos decorrentes do contingenciamento ficam patentes quando os orçamentos dos entes reguladores são comparados com o valor dos serviços prestados pelos entes regulados;

- insuficiência dos quadros de pessoal: o funcionamento eficiente das agências demanda um quadro permanente de funcionários capacitados, motivados e bem remunerados. É importante que os funcionários sejam mantidos nos quadros por um período mínimo, pois a experiência é essencial para o desempenho das suas tarefas. A Lei n. 10.871/2004 dispôs sobre a criação de carreiras nas agências reguladoras. A adoção do regime estatutário contribui para a estabilidade regulatória e a segurança dos servidores, sob esse regime, desestimula o trânsito entre os setores público e privado;
- falhas na regulação: o monitoramento da regulação econômica das concessões rodoviárias pelo TCU tem identificado falhas na atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e do poder concedente. No modelo em vigor, a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro não é feita com base nos custos efetivos das concessionárias, mas naqueles pactuados no início do contrato, corrigidos até o momento da análise. O modelo induz que a agência desconheça os custos operacionais e os investimentos realizados, e ignore os ganhos de produtividade obtidos pela concessionária, que deveriam ser partilhados com os usuários.

Visto que os investimentos em infra-estrutura são irrecuperáveis e os projetos possuem prazos de maturação longos, a estabilidade e credibilidade do ambiente regulatório são essenciais para a participação do setor privado. O estabelecimento de reputação e credibilidade regulatória demanda tempo. A concessão de garantias parciais contra o risco regulatório, especialmente em relação ao ambiente regulatório que o governo controla, pode facilitar a atração de investimentos e fornece uma alternativa para assegurar a credibilidade regulatória (WORLD BANK, 2007).

O governo encaminhou o Projeto de Lei nº 3.337/2004 ao Congresso com a finalidade de estabelecer regras para a gestão, organização e controle social das agências reguladoras. O Projeto de Lei resultou das recomendações de um Grupo de Trabalho Interministerial criado em 2003, que concluiu sobre a importância do fortalecimento das agências para a eficiência dos setores regulados, a atração de investimentos e a redução dos riscos de captura do regulador por grupos de interesse. Apesar da conclusão sobre a adequação do modelo de agências ao caso brasileiro, identificaram-se algumas distorções nesse modelo, tais como os conflitos de

competências com os órgãos executivos. O marco proposto tem como objetivo estabelecer um ambiente estável e garantir a eficiência, controle social e legitimidade da função reguladora, necessários à harmonização dos interesses dos investidores e consumidores. Dentre as disposições do Projeto de Lei, destacam-se (BRASIL, 2004A):

- assunção das atividades de planejamento e de formulação de políticas setoriais pelos ministérios, cabendo às agências regulamentar e fiscalizar as atividades reguladas e implementar a política setorial;
- transferência da competência para conceder outorgas e celebrar contratos de concessão aos ministérios, facultada a delegação dessas atribuições às agências, que também permanecem responsáveis pelos procedimentos licitatórios;
- introdução de mecanismos para conferir transparência às decisões das agências, tais como decisões colegiadas, consultas e audiências públicas, e o direito de indicação de especialistas, pelos usuários, para acompanhar as consultas;
- a obrigatoriedade da celebração do contrato de gestão e desempenho entre as agências e os ministérios²¹;
- a criação de ouvidorias;
- interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência;
- integração operacional entre as agências reguladoras federais e os entes reguladores dos governos subnacionais, mediante convênios de cooperação;
- uniformização da duração dos mandatos dos dirigentes das agências, em quatro anos;
- tratamento isonômico entre as agências e os demais órgãos públicos, no que concerne à remuneração dos dirigentes.

4.9.6.1 Deficiências no controle social das agências

O aperfeiçoamento da atuação das agências reguladoras depende do controle social das suas atividades. A regulação deve harmonizar interesses tripartites: do estado, dos investidores e dos usuários. As agências devem atuar de forma equilibrada na defesa desses interesses e estabelecer canais de comunicação com os usuários. Durante a criação das agências, foram instituídos dispositivos legais para inclusão dos usuários no processo regulatório, tais como audiências, consultas públicas, ouvidorias e conselhos de consumidores, com vistas a um maior

²¹ O contrato de gestão foi um dos itens mais criticados da proposta por ameaçar a autonomia das agências, que se tornariam reféns da obrigatoriedade de se acordar com o ministério (Valério, 2005).

controle social do poder público. O TCU, contudo, verificou uma limitada eficácia do controle social, devido à:

- falta de conhecimento técnico dos representantes dos usuários, inviabilizando a discussão de questões referentes à regulação e à fixação das tarifas;
- estrutura dos conselhos de consumidores, que, por estarem vinculados às concessionárias, não são totalmente independentes.

Uma auditoria na ANATEL, em 2004, revelou a pequena visibilidade do Serviço de Atendimento ao Usuário. A desativação do Comitê de Defesa dos Usuários e a falta de obrigatoriedade da criação de conselhos de usuários nas concessões indicam que as políticas de relacionamento e participação dos usuários nas decisões e na fiscalização das concessionárias não são prioridades para a ANATEL. Constatou-se ainda a necessidade de uma maior integração entre a agência e os órgãos de defesa do consumidor (TCU, 2005). Com relação à participação dos usuários na fixação da tarifa, o Projeto de Lei 3.733/2004 prevê a contratação de especialistas pelas agências para reduzir a assimetria de informações em relação às concessionárias (BRASIL, 2004A).

4.9.7 Necessidade de consideração dos impactos socioeconômicos

Apesar dos benefícios trazidos pelas concessões rodoviárias, as entidades do setor de transporte alegam que a redução nos custos operacionais não tem compensado os custos dos pedágios. Embora o estado de conservação das rodovias tenha melhorado, o governo não tem controle sobre os dados financeiros das concessionárias, permitindo aumentos tarifários superiores aos necessários para manter o equilíbrio econômico-financeiro. As tarifas por eixo de caminhão das rodovias paulistas aumentaram 716%, entre 1994 e 2005, uma variação 210% superior ao Índice de Preços ao Consumidor (IPC) da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), que mede a inflação no estado de São Paulo. Em síntese, o valor real do pedágio mais do que triplicou nesse período (SOARES; CAMPOS NETO, 2006).

Nas cinco rodovias federais concedidas, é possível identificar um crescimento real das tarifas superior a 40%, exceto na Via Dutra, que foi de 33%, em comparação com o IPCA/IBGE, que mede a inflação no Brasil. O aumento real das tarifas nas rodovias federais foi semelhante, embora elas apresentem custos e receitas diferentes. A percepção de que o direito de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro pode estar beneficiando as empresas permeia o entendimento de diversos autores. Soares e Campos Neto (2006) constataam a predominância do interesse da concessionária em detrimento dos usuários. A atenção conferida à questão do equilíbrio econômico-financeiro é evidente na Lei e nos contratos de concessão, enquanto o conceito de modicidade tarifária não teve a atenção devido, não tendo sido operacionalizado.

Schmitz (2001) concorda com esse ponto de vista e alerta para o risco de condução da política tarifária por monopólios mal regulados e contratos mal formulados. A política pode se tornar perversa para os usuários e benéfica para as concessionárias, que realizam lucros excessivos. Schmitz destaca ainda que “mesmo sendo uma exigência da atual Lei de Concessões em rodovias, a tarifa módica não parece ter um tratamento equivalente ao das garantias oferecidas às empresas privadas. O bem-estar sob a ótica do usuário não tem sido a questão central, mas sim a sua capacidade de pagamento para suportar custos de investimento”.

4.9.8 Dificuldades para o licenciamento ambiental

A análise dos impactos ambientais e das medidas preventivas e mitigatórias é vital para o êxito dos projetos de infra-estrutura. A avaliação ambiental estratégica (AAE) deve subsidiar a análise dos aspectos ambientais no planejamento e execução de políticas, planos e programas. Apesar das iniciativas do governo para incentivar a sua adoção, tais como a criação de Núcleos de AAE nos ministérios e a obrigatoriedade da AAE na análise de projetos de grande vulto incorporados ao PPA, as experiências até o momento resultaram pontuais e sem a participação efetiva dos órgãos setoriais (TCU, 2005).

A fiscalização apontou irregularidades em 31,30% das obras sujeitas à legislação ambiental em 2004, quando 4,34% delas tiveram os recursos orçamentários retidos em decorrência da falta de licenciamento. O setor rodoviário registrou um índice de retenção de recursos por falta de licenciamento de 15,38%. As termelétricas apresentaram taxas de descumprimento da legislação ambiental de 55,56% das obras sujeitas ao licenciamento. Dentre as causas para o descumprimento das legislação, destaca-se a deficiência na estrutura dos órgãos ambientais (TCU, 2005):

- os recursos orçamentários são baixos e os recursos provenientes da emissão de licenças e fiscalização têm sido contingenciados. O órgão não tem conseguido, portanto, detectar irregularidades ou monitorar as licenças ambientais com eficácia. Isto gera morosidade no licenciamento e reduz a expectativa de controle por partes dos investidores;
- os funcionários não possuem condições de trabalho satisfatórias, visto que a infra-estrutura é inapropriada, e não se observa uma articulação adequada entre os órgãos ambientais nas esferas administrativas, gerando conflitos no licenciamento e atrasos na outorga de licenças.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) vem adotando medidas para compatibilizar os seus procedimentos com os órgãos setoriais responsáveis pela implementação de projetos com impactos ambientais. A Portaria Interministerial MMA/MT n. 273/2004 estabeleceu diretrizes para o Programa Nacional de Regularização Ambiental de Rodovias Federais e a Resolução

Conama n. 349/2004 estabeleceu critérios e procedimentos para a autorização de projetos ferroviários de pequeno impacto ambiental. No setor de energia, o MME e o MMA firmaram um Acordo de Cooperação Técnica para implementar uma Agenda Ambiental. Outra medida importante foi a Instrução Normativa STN nº 5/2004, que condicionou a liberação de recursos federais para a execução de convênios à obtenção de licença ambiental (TCU, 2005).

4.9.9 Custo do capital elevado

O Brasil tem um dos custos do capital para investimentos em infra-estrutura mais altos da América Latina: 9% acima do México e 10% acima do Chile (WORLD BANK, 2007). Visto que essas taxas balizam o custo de oportunidade dos agentes que atuam no país, o retorno sobre o capital de terceiros ou próprio é elevado, mesmo em investimentos de longo prazo, como os projetos de infra-estrutura. Dessa forma, os retornos precisam ser elevados e associados a um baixo risco. A política macroeconômica tem sido bem sucedida quanto à percepção de redução do risco soberano pelos investidores, mas a prioridade conferida ao combate à inflação tem feito com que os juros pagos pelos títulos públicos continuem muito altos (TCU, 2005).

No entanto, outros fatores contribuem para as altas taxas de juros, tais como as incertezas, a vulnerabilidade financeira e a elevada carga tributária, pois os investidores requerem margens maiores quando os impostos que incidem sobre os investimentos são altos. A carga tributária brasileira é uma das maiores do mundo e tem seguido uma trajetória ascendente nos últimos anos. Com o intuito de mitigar esse problema, o governo adotou medidas para desonerar os investimentos e incentivar os projetos de infra-estrutura em 2004 (TCU, 2005), e existem sinais de que o custo do capital tem caído nos últimos anos. As causas para a redução no custo do capital para as concessões incluem a queda no risco-país e a redução da incerteza política relacionada com as eleições de 2002 (WORLD BANK, 2007).

4.9.10 Dificuldade para a recuperação dos investimentos

A recuperação dos custos é fundamental para a atração da participação privada em infra-estrutura. Ao contrário de muitos países da região, os preços das tarifas de água, energia e telecomunicações no Brasil caíram em comparação com o dólar, apesar dos aumentos em relação ao real. A desvalorização monetária pode ter contribuído para os baixos retornos entre 1998 e 2003. Isto pode ser parcialmente explicado por uma indexação incompleta com o dólar por meio do Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), adotado na maior parte dos contratos. O índice se mostrou um substituto imperfeito para os instrumentos de “hedging” e evidenciou a necessidade de um tratamento mais consistente para o risco cambial no futuro. O Índice de

Serviços de Telecomunicações (IST), que reflete a estrutura de custos do setor, passou a ser utilizado no reajuste das tarifas em 2006 (WORLD BANK, 2007).

Um segundo condicionante para os baixos retornos são as restrições para a imposição de políticas tarifárias, devido a deficiências nas leis setoriais ou em contratos de concessão. O setor de telecomunicações apresentou retornos superiores a outros setores, visto que ele apresenta um ambiente regulatório mais consolidado. O ambiente regulatório do setor de água era incompleto e os seus contratos eram sujeitos a interferências políticas freqüentes. Um último condicionante pode ter sido a persistência de perdas não técnicas, especialmente nos setores de água e energia. A concessionária de energia da cidade do Rio de Janeiro (Light) reportou perdas de 30% em ligações clandestinas. A empresa estatal de saneamento do estado de São Paulo (SABESP) estimou perdas de R\$48 milhões em 2003, somente na região metropolitana de São Paulo, devido a conexões ilegais (WORLD BANK, 2007).

4.9.11 Estabilidade do ambiente legal

Um ambiente legal estável reduz os incentivos para comportamentos oportunistas do governo e protege os consumidores dos abusos por parte da concessionária. O Brasil apresenta um histórico desapontador no que se refere à manutenção dos direitos de propriedade no setor elétrico. Apesar de alguns avanços a partir de 1998, as disputas contratuais são freqüentes. Durante as discussões sobre as perdas e ganhos na crise de 2001, muitas cláusulas contratuais foram questionadas com volumes de recursos muito grande envolvidos. Após o racionamento, houve tentativas unilaterais de quebrar os contratos das termelétricas e de importação de energia. Os investidores do setor consideram os mecanismos de garantia do direito de propriedade fracos e os tribunais despreparados para lidar com as particularidades da indústria da energia (WORLD BANK, 2007).

Outra questão relevante diz respeito à revisão das decisões regulatórias pelos tribunais. As disputas entre os investidores e os reguladores podem ser solucionadas em tribunais, onde os juízes decidem sobre o índice apropriado de reajuste para as tarifas, o que pode ser inapropriado, uma vez que os tribunais não dispõem de especialistas e têm um viés histórico favorável à justiça social. Gradualmente, no entanto, começa a se formar uma jurisprudência no país na qual os tribunais evitam alterar a substância das decisões regulatórias (WORLD BANK, 2007).

4.9.12 Renegociações freqüentes

O Brasil possui a maior proporção de contratos renegociados (41%) da América Latina, com a maior freqüência para água e esgoto (100%) e transporte (57%). Quase três quartos das renegociações foram iniciados pelo governo e sugerem que os ciclos eleitorais têm um impacto na estabilidade contratual no Brasil. O tempo médio para a renegociação do contrato é o menor entre os países da região. As renegociações são tipicamente iniciadas em virtude de reajustes tarifários e mudanças em planos de investimento, diferentemente da América Latina, onde as renegociações foram causadas por crises econômicas. Todas as renegociações resultaram em mudanças em tarifas ou planos de investimento e não houve nenhum caso de rescisão ou assunção do controle pelo governo. Embora as renegociações não sejam necessariamente ruins, a freqüência observada pode ser um sintoma de contratos mal modelados e prêmios de risco inadequados para os projetos (WORLD BANK, 2007).

A presença de reguladores independentes parece reduzir as renegociações, pois isso reduz o retorno esperado de um comportamento oportunista. Todos os contratos em setores nos quais não existiam reguladores foram renegociados, em comparação com um quinto nos setores que dispunham de reguladores. Não houve, no Brasil, casos de renegociações onde as regulações foram definidas em lei, em comparação com 41% onde a regulação foi incorporada ao contrato. O marco legal reduz a probabilidade de um resultado favorável na apropriação de rendas monopolistas. Finalmente, a regulação pela taxa de retorno parece reduzir a freqüência das renegociações, visto que os custos de eventos adversos são transferidos para os usuários. Com os “price-caps”, o risco é assumido pelo operador e a negociação é acionada para restabelecer o equilíbrio contratual (WORLD BANK, 2007).

No Brasil, 95% dos contratos com licitações do tipo menor tarifa foram renegociados (60% na América Latina). Em comparação, apenas 5% das concessões com licitações do tipo maior outorga da concessão foram renegociadas (11% na região). A modelagem da concessão pode induzir renegociações quando questões referentes à capacidade de pagamento e à expansão da cobertura não são tratadas de forma consistente. É possível que planos de investimento ambiciosos tenham contribuído para o aumento das tarifas rodoviárias no Paraná, originando uma renegociação contratual. Insta frisar que um plano de investimento mais modesto poderia ter resultado em um menor número de negociações e intervenções políticas (WORLD BANK, 2007).

Os contratos de concessão devem ser modelados para evitar renegociações excessivas. As renegociações podem ser um instrumento para lidar com a natureza incompleta dos contratos de concessão, mas as características das renegociações no Brasil sugerem que ela foi excessiva e

motivada por interesses oportunistas ao invés da possibilidade de ganhos mútuos. Idealmente, as renegociações devem ocorrer em virtude de contingências previstas nos contratos ou por eventos inesperados (WORLD BANK, 2007).

4.9.13 Impopularidade da PPI

Embora a participação privada em infra-estrutura tenha produzido resultados positivos, as pesquisas mostram frustração com os serviços no Brasil. Esse desapontamento tem colaborado para mudar a opinião dos formuladores de políticas públicas. Entre 1998 e 2004, a proporção da população insatisfeita com a privatização aumentou de 40 para 60%. A oposição à participação privada pode ter muitas causas (World Bank, 2007):

- primeiro, questiona-se o sucesso das reformas, ou seja, em que medida a participação privada melhorou a provisão dos serviços em termos de preço, qualidade e acesso. Os serviços de infra-estrutura são uma das principais fontes de reclamação dos órgãos de defesa do consumidor;
- segundo, questiona-se se as reformas conduziram a uma negligência nos investimentos de infra-estrutura, de modo a restringir o crescimento econômico recente. A insatisfação pública pode estar ligada ao não atendimento às expectativas;
- por último, as privatizações têm sido percebidas, correta ou incorretamente, como injustas. Esse resultado aparentemente irracional, combinado com uma percepção comum de que as concessionárias ou os governos podem ter se beneficiado de forma desproporcional, pode ser essencial para compreender a insatisfação dos consumidores.

Segundo o World Bank (2007), a lição aprendida é que a justiça social deve ser cuidadosamente administrada pelo governo na participação privada em infra-estrutura. Isto significa que as operações não devem ser apenas transparentes, mas as receitas também devem ser utilizadas para compensar as partes afetadas.

4.10 Considerações sobre o Capítulo 4

O Capítulo 4 aborda a participação privada em infra-estrutura no Brasil: o colapso do modelo de financiamento dos anos 70 e 80, a carência de investimentos, a institucionalização das parcerias nos Planos Plurianuais e o estabelecimento do marco legal em 2004, as ações para o fortalecimento institucional e as regras para a consolidação das PPPs nas contas públicas.

O Capítulo 4 também discute os desafios para a participação privada em infra-estrutura no Brasil: insuficiência de investimentos, carência de planejamento estratégico, falta de capacidade institucional, ausência de políticas e diretrizes macro-setoriais, instabilidade regulatória, falta de

consideração das questões distribucionais na celebração dos contratos, custo elevado do capital, complexidade para o licenciamento ambiental, dificuldades para a recuperação do capital investido, instabilidade do ambiente legal, renegociações freqüentes e impopularidade da PPI.

A revisão dos desafios para a participação privada em infra-estrutura é particularmente útil para a confecção do modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de PPP. A PPP representa apenas uma parcela do investimento necessário em infra-estrutura. Mesmo durante o ápice dos investimentos privados em infra-estrutura na América Latina, durante os anos 90, o setor privado não foi capaz de prover todos os investimentos necessários. A expectativa de que a PPI e, particularmente a PPP, será capaz de prover todos os investimentos de que o Brasil necessita é nitidamente equivocada.

É fundamental que os governos tenham um papel ativo no estabelecimento de ambientes regulatórios estáveis e na provisão direta de investimentos. Além disso, o êxito na participação privada em infra-estrutura e, especialmente, na celebração das parcerias público-privadas, demanda: o fortalecimento institucional, uma vez que a modelagem, contratação e gestão dos contratos de PPP é habitualmente onerosa e dispendiosa; definição de estratégias para lidar com as demandas de infra-estrutura e eliminar o planejamento fragmentado nos órgãos públicos nacionais e subnacionais; a consideração de aspectos distribucionais na modelagem dos contratos; estabilidade regulatória, eliminação dos conflitos de competências e fortalecimento das agências reguladoras; manutenção de um ambiente legal estável; e implementação de mecanismos de prestação de contas para aumentar a transparência na celebração dos contratos.

5 VANTAGENS E DESVANTAGENS DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

5.1 Potenciais vantagens da PPP

No Reino Unido, espera-se que a PPP²² reduza alguns dos aspectos negativos da implantação de obras públicas, tais como especificações excessivas, gestão ineficiente dos projetos, atrasos e sobrecustos, degradação prematura dos ativos, custos de operação e manutenção elevados, e valor residual reduzido.

A PPP pode permitir o uso de técnicas eficientes para a provisão dos serviços, disponibilizar especialistas e gerar economias variadas. A PPP pode promover relações inovadoras, estimular o crescimento, exercer um efeito positivo na criação de empregos e proporcionar uma resposta efetiva para a competição global, além de propiciar relações desafiadoras e produtivas para as partes (FORSHAW, 1999; CELESTE, 1996; AKINTOYE ET AL., 2002).

Os governos esperam que a provisão privada proporcione ganhos de eficiência por meio da redução do custo global das facilidades, geração de receitas adicionais, inovações, certeza de prazos e custos, alocação eficiente dos riscos e qualidade superior dos serviços (GAO, 2001; HM TREASURY, 2003; EUROPEAN COMMISSION, 2003; CANNADI; DOLLERY, 2004; JOUMARD ET AL., 2004).

Em certas condições, ganhos de eficiência consideráveis podem ser obtidos com a participação privada em infra-estrutura e, em alguns casos, por meio da integração vertical dessas responsabilidades em um único contrato (BOEUF, 2003). No Reino Unido, relatórios recentes do governo demonstram o seu comprometimento com a expansão do uso da PPP e a exploração de novas áreas onde essa iniciativa possa gerar eficiências e melhorias de desempenho (HM TREASURY, 2003). Portanto, esse argumento é decisivo para o programa britânico de PPP, uma vez que essa alternativa pode ser adotada apenas quando a qualidade do investimento (“value for money”) for demonstrada.

²² O “Private Finance Initiative” britânico envolve as concessões comuns, patrocinadas e administrativas, enquanto a PPP propriamente dita abarca um conjunto de arranjos de cooperação entre o governo e o setor privado. Com o intuito de facilitar a leitura do texto, o PFI britânico será tratado, daqui em diante, somente como PPP.

Segundo o “Auditor General for Scotland” (2002), a PPP oferece a possibilidade de ganhos de eficiência em relação aos métodos de contratação tradicionais devido a:

- inovações na provisão dos serviços: o cliente especifica o que é requerido e não como isso deve ser provido. Logo, o parceiro privado tem incentivos para prover o melhor serviço a um melhor custo;
- gestão eficiente dos riscos: os riscos são alocados para as partes mais aptas a gerenciá-los. O setor privado, responsável pela operação durante 30 anos, tem incentivos para assegurar que a concepção otimize os custos globais da facilidade. Além disso, ele pode mitigar o risco de custos de manutenção superiores aos projetados por meio de mudanças posteriores no edifício;
- gestão competente: um contrato de PPP pode ser um método para encontrar a equipe mais eficiente para um determinado serviço;
- controle financeiro: os financiadores e investidores reduzem a sua exposição por meio de análises de riscos e monitoramento dos construtores responsáveis pela implantação do projeto;
- uso adicional do ativo: o setor privado tem as competências necessárias para explorar as oportunidades comerciais que surgem com a provisão de serviços públicos.

Consultado pelo “Scottish Parliament Finance Committee” (2002), MacRoberts lista três vantagens principais para a adoção da PPP na contratação de serviços públicos:

- otimização dos custos globais: a PPP fornece incentivos para maiores investimentos na construção a fim de reduzir os custos de operação e manutenção da facilidade;
- risco de operação: a PPP transfere o risco de operação para o setor privado, que recupera o investimento apenas se prover os serviços de acordo com as especificações do contrato;
- análise de riscos: existe uma análise de riscos completa desde o início do processo para garantir que as estimativas de custos sejam robustas. A necessidade de assegurar um preço fixo para os contratos de construção faz com que as decisões de investimento sejam tomadas com base em melhores informações.

5.1.1 Complementaridade entre a concepção, construção e operação do projeto

É possível que existam complementaridades entre o financiamento, construção, operação e manutenção em uma PPP. Se o construtor financia o projeto, ele será penalizado pelos atrasos. A necessidade de execução pontual fornece um incentivo para que o construtor conclua o projeto dentro do prazo e do custo acordado (BETTIGNIES; ROSS, 2004). Existem influências políticas

inevitáveis no desenvolvimento dos projetos públicos. Embora pressões semelhantes existam com a PPP, o projeto não seguirá adiante se ele não estiver correto do ponto de vista técnico e legal. O tempo despendido na solução dos detalhes antes da contratação, portanto, gera benefícios por meio da construção dentro do custo e, muitas vezes, antes do prazo previsto (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002).

A PPP estimula que o construtor e o governo reflitam sobre o impacto das interações entre a concepção e a construção no desempenho operacional do projeto. Apesar da exigência de que os órgãos façam isso, os incentivos financeiros da PPP podem ser mais eficientes do que uma frase de efeito (SPACKMAN, 2002). A PPP pode criar incentivos que nem sempre estão presentes em outros modelos contratuais (POLLITT, 2000):

- a transferência da gestão do projeto para o ente privado, incumbido de implantar o ativo com um preço fixo, cria incentivos fortes para a redução dos custos;
- o foco na provisão do serviço permite inovações na concepção que podem reduzir os custos e produzir concepções menos arriscadas, que favorecem a construtibilidade;
- o construtor não é pago até que o ativo seja entregue;
- os financiadores avaliam o risco financeiro e cria incentivos para que os construtores mitiguem o risco de construção. Esses incentivos estão ausentes no método tradicional, onde o preço do financiamento não reflete o risco do projeto.

Alguns autores, todavia, contestam os argumentos acima. Para Walker; Walker (2000), a maior oportunidade para capturar ganhos de eficiência ocorre na fase de construção, que já tem sido privatizada. Pode haver sinergias entre a construção e a manutenção, mas os ganhos tendem a ser pequenos e discutíveis (WALKER; WALKER, 2000; SPACKMAN, 2002). Para Spoehr et al. (2002), não é necessário conceder direitos de propriedade privados para escolas e hospitais a fim de capturar essas eficiências, que poderiam ser geradas pelo “design and build” (DB), “design, build and operate” (DBO) e “prime-contracting”, cuja utilização não tem sido considerada no Reino Unido (ACCOUNTS COMMISSION, 2002; PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 2003).

Palmer (2001) argumenta que um contrato de “design-build-operate” (DBO) propiciaria resultados superiores ao DBFO (“design, build, operate and transfer”) na maioria dos serviços sujeitos aos contratos de PPP. Não existe uma abordagem adequada para todas as situações e isso é igualmente verdadeiro no setor público. Além disso, as particularidades no ambiente de contratação do governo justificam diferenças na abordagem com relação ao setor privado (PALMER, 2000).

5.1.2 Alocação contratual dos riscos

Segundo o Tesouro do Reino Unido, “o princípio que governa a transferência de riscos é a sua alocação para a parte pública ou privada capaz de gerenciá-lo a um custo mínimo” (HM TREASURY, 1997). Segundo Bettignies; Ross (2004), a eficiência na alocação dos riscos depende de uma gestão adequada dos incentivos, expondo as partes contratadas a um nível de risco que elas possam gerenciar adequadamente.

Pollitt (2000) sugere que a PPP introduz incentivos privados em áreas de provisão pública onde eles não existem. Pollitt (2000) ressalta, no entanto, que a eficiência desses incentivos depende da robustez do contrato. A falha em especificar a condição dos equipamentos de um hospital durante a sua devolução, por exemplo, pode criar um incentivo para economias, mas não para a manutenção.

A maior dificuldade para a transferência de riscos é que as partes contratadas podem se negar a aceitá-los. Isso pode ser especialmente verdadeiro para o risco de demanda, que o governo parece disposto a aceitar, mas cuja assunção não é inevitável e apresenta desvantagens. Existem dois riscos quando os governos, ao invés dos investidores, retêm os riscos de demanda. Primeiro, o governo pode pagar por serviços de que não precisa, distorcendo as suas decisões. Segundo, existem poucos incentivos para o operador tornar o ativo atraente para os usuários quando ele não assume nenhum risco de demanda. O governo deveria avaliar a utilidade do projeto e a sua capacidade de gerar receita em médio e longo prazo antes de assumir os riscos de demanda automaticamente (HANDLEY-SCHACHLER; GAO, 2003).

O governo britânico tem obtido sucesso na transferência de riscos de construção para o setor privado por meio da PPP (NAO, 2003; HM TREASURY, 2003). Contudo, é possível que transferir esses riscos por meio de métodos de contratação alternativos (ACCOUNTS COMMISSION, 2002). Palmer (2000) enfatiza que o DBO e o DBFO transferem a maioria dos custos durante a implantação, mas é discutível se eles transferem riscos consideráveis mais tarde. Se os contratos são bem concebidos e a gestão do contrato é eficiente, eles podem transferir riscos, e tipicamente fazem isso no setor privado. Uma alocação de riscos eficiente tende a ocorrer quando a licitação é competitiva, os custos de construção são antecipados e as interfaces com o setor público são simples (PALMER, 2000).

Alguns construtores argumentam que o governo tem transferido riscos excessivos para o setor privado (HM TREASURY, 2003). Esse argumento tem sido contestado, todavia, e não tem ficado claro se o retorno dos projetos de PPP tem sido proporcional aos riscos assumidos pelos operadores (PRICEWATERHOUSECOOPERS, 2002; PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 2003). Joumard et al. (2004) sugerem que a PPP permite transferir os riscos para os investidores, que

podem monitorar o projeto, diversificar suas carteiras e criar incentivos para os sócios. Contudo, essa transferência de riscos, refletida nos retornos do setor privado, tem sido imperfeita e os socorros financeiros do governo têm sido freqüentes (JOURDARD ET AL., 2004).

Engel et al. (2003) corroboram esse argumento e indicam que, como utilizado atualmente, o “build-operate-transfer” (BOT) é uma privatização imperfeita e incompleta, visto que os riscos não são transferidos para o consórcio e as perdas são socializadas por meio de garantias e renegociações. A transferência incompleta de riscos enfraquece os argumentos em favor do BOT, causam inúmeros problemas e são inconsistentes com os pleitos contrários à provisão pública. Ademais, as renegociações e garantias permitem aos governos financiar despesas correntes com receitas futuras, contornando o processo orçamentário. Engel et al. defendem a transferência dos riscos, com os lucros e perdas sendo privatizados.

Existem evidências de que o governo nem sempre consegue transferir os riscos para os consórcios, incorrendo custos adicionais quando eles falham, como no atraso para a emissão dos passaportes na Inglaterra em 1999 (PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 2000):

Embora a Agência tenha transferido o risco associado com a concepção e execução do sistema de computadores para o setor privado (Siemens), o risco considerável associado com a garantia de continuidade da qualidade do serviço permaneceu com a Agência. Como resultado, a Agência incorreu custos adicionais de £12,6 milhões na tentativa de manter os serviços, e somente uma parte desse montante será recuperada por meio de um pagamento extracontratual de £2,45 milhões que a Siemens concordou em pagar ao longo dos anos.

Lonsdale (2005) afirma que o governo nem sempre é capaz de estabelecer relações independentes com os consórcios, com os quais poderão estar assimetricamente ligados. Logo, o setor privado pode se tornar dominante na relação e transferir riscos de volta para o governo, aumentando os seus retornos. Segundo Lonsdale, a pergunta mais relevante não é se os riscos podem ser transferidos dentro da PPP, mas quando isso é possível. Uma pesquisa na Escócia (CEPA, 2005) mostrou que a maior parte dos riscos era alocada adequadamente, mas as ambigüidades na preparação do contrato dificultavam a transferência dos riscos de operação, oferecendo oportunidade para que eles fossem transferidos de volta para o governo. As maiores dúvidas em torno da alocação de riscos surgem em setores com interfaces consideráveis entre o consórcio, o governo, os usuários e outras partes, como no setor da saúde (CEPA, 2005).

A transferência de riscos depende muito da relação entre as partes contratadas, como demonstrado pela alocação do risco de vandalismo nas escolas de PPP no Reino Unido. Como as escolas não tinham registros do custo e da incidência do vandalismo, os operadores buscaram transferir os riscos de volta ou cobrar prêmios maiores por sua assunção. No setor rodoviário,

havia preocupações com a alocação de riscos dos contratos nos anos 80. O aumento rápido do tráfego fez com que as receitas dos consórcios excedessem em muito as projeções iniciais. Embora o governo tenha recebido uma participação nas receitas, os lucros excessivos do operador sugerem a oportunidade para uma melhor modelagem dos contratos e da renovação da concessão (REEVES, 2003).

O “Public Accounts Committee” esclareceu que os consórcios devem ser penalizados quando os projetos de PPP falharem (PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 2003):

“Se os construtores gerenciarem com sucesso os riscos alocados para eles e prestarem os serviços, então eles podem esperar receber compensações proporcionais aos riscos assumidos. Mas se eles falharem em gerenciar os riscos assumidos, eles devem esperar que parte ou todo o capital de risco investido no projeto seja perdido. Uma disciplina comercial essencial será comprometida se os construtores geralmente tiverem a impressão de que o governo sempre os socorrerá, como tem ocorrido em alguns casos, como no ‘Royal Museum of Armouries’ ou no ‘Channel Tunnel Rail Link’”.

Segundo Boeuf (2003), as falhas em parcerias são conhecidas e têm sido utilizadas para conscientizar o público em relação aos problemas da PPP e, eventualmente, demonstrar a sua incapacidade de promover ganhos de eficiência. Existe, contudo, um ponto no qual os oponentes da PPP estão indubitavelmente corretos ao focalizar os grandes desastres: nas parcerias, o setor privado corre riscos e as parcerias podem falhar. A transferência de riscos é uma das principais características das parcerias. A questão central é saber como ela pode agregar valor para o projeto (BOEUF, 2003).

5.1.3 Cumprimento de prazos e custos

Um relatório do Tesouro do Reino Unido (TREASURY TASKFORCE, 1999) identificou atrasos e sobrecustos médios de 12% em projetos públicos com diferentes arranjos contratuais. As deficiências na análise de riscos e o “viés otimista”, ou seja, a tendência de utilizar o melhor resultado possível no orçamento, ao invés do resultado mais provável, pode ter como consequência uma alocação ineficiente de recursos. Outro relatório do governo inglês, o “Modernizing Construction” (NAO, 2001) mostrou que 70% dos projetos públicos eram entregues após o prazo e 73% superavam o orçamento.

Por outro lado, relatórios mais recentes (HM TREASURY, 2003; NAO, 2003) mostraram que a PPP está proporcionando o cumprimento de prazos e custos para o governo. Apenas um quinto dos projetos de PPP investigados pelo Tesouro Britânico ultrapassou o orçamento. Na

amostra de 37 projetos do “National Audit Office”, 28 foram concluídos dentro do prazo, enquanto 29 não reportaram aumentos de custos após a formalização do contrato (Tabela 5.1).

Tabela 5.1. Melhoria do desempenho da construção no Reino Unido com a PPP (NAO, 2003).

	Experiência prévia (Pesquisa do governo inglês em 1999)	Experiência como a PPP (Censo do NAO em 2002)
Projetos nos quais o preço acordado foi superado	73%	22%
Projetos concluídos após a data acordada	70%	24%

O relatório do NAO concluiu que não é possível avaliar se resultados análogos poderiam ser obtidos com o método tradicional, tendo em vista as inovações introduzidas na indústria da construção nos últimos anos (NAO, 2003). O “Treasury Committee” (1996) expressou um ponto de vista semelhante alguns anos antes: “a priori, não existe uma razão para que os projetos públicos não sejam executados dentro do prazo e do custo. Certamente, muitos dos benefícios assumidos da PPP parecem estar disponíveis em projetos públicos convencionais bem gerenciados e controlados”. Além disso, Tinsley (2004) detectou inconsistências no estudo do NAO. Para ele, o baixo desempenho dos projetos públicos não surpreende, visto que a análise compara as estimativas de custos e prazos iniciais com os custos e os prazos finais. Análises similares não foram conduzidas para a PPP, onde as referências de prazo e custo foram estabelecidas após a licitação.

Além disso, os projetos de PPP estão sujeitos a aumentos de custos (Tabela 5.2). Três projetos de PPP selecionados por Allen (2001) alcançaram aumentos entre 60 e 600%. Os 14 primeiros projetos hospitalares registraram aumentos de custos médios de 69% durante a licitação. O custo da “Worcester Royal Infirmary” saltou de £49 milhões, em 1996, para £108 milhões, em 1999 (Spoehr et al., 2002). O projeto escolar do Conselho de Birmingham subiu de £20 milhões, com oito escolas, para £70 milhões, com dez escolas, antes da seleção do vencedor (ADLO, 1999).

Tabela 5.2. Comparação dos aumentos de custos em licitações públicas e em projetos de PPP no Reino Unido (Allen, 2001).

	Custo inicial £ milhões	Custo final £ milhões	Aumento percentual
Licitações públicas			
Trident submarine shiplift and berth, Faslane	100	314	214%
Woodhill Prison	78	102	31%
Limehouse Link, London	142	293	106%
Projetos de PPP			
Norfolk and Norwich NHS Trust	90	144	60%
Greenwich Healthcare NHS Trust	35	84	140%
Benefits Agency-Computers	200	1400	600%

Segundo Pollitt (2000), os valores dos planos de negócios podem ser largamente superados durante a licitação ou mesmo após a formalização do contrato. Portanto, os aumentos de custos podem ocorrer nos projetos com financiamento público ou privado. Ademais, o tempo necessário para estabelecer os arranjos contratuais da PPP e formalizar o contrato pode aumentar o prazo de implementação do projeto (EIB, 2005).

5.1.4 Gestão de custos intertemporal

Uma possível vantagem na transferência da concepção e da operação para o setor privado consiste nos ganhos de eficiência obtidos por meio da competição, incentivos e controles dos financiadores. Os estudos que comparam a provisão pública com a provisão privada mostram que a última tende a prestar os serviços a um menor custo. Contudo, a principal vantagem na alocação da concepção e operação para o construtor decorre das complementaridades associadas à combinação da concepção, construção, financiamento e operação em apenas uma empresa. Ao combinar essas funções, o consórcio terá um incentivo para minimizar os custos globais do projeto (BETTIGNIES; ROSS, 2004).

McFetridge (1997) aponta a otimização dos custos globais como o principal benefício das prisões privatizadas nos Estados Unidos. A otimização dos custos globais requer um maior investimento na construção com vistas à redução dos custos de manutenção e operação, um benefício que o operador pode internalizar. Existem sinergias tecnológicas ou econômicas entre a concepção, construção e provisão dos serviços, que podem ser ampliadas se a reputação do

construtor depender da qualidade do resultado. Se o consórcio implanta a infra-estrutura, ele assumirá os custos do serviço e, portanto, terá um incentivo para minimizá-los. Faz sentido, nesses casos, envolver o parceiro na fase de projeto para mitigar o risco de uma concepção inadequada (BETTIGNIES; ROSS, 2004).

Onde o governo é responsável pela concepção, financiamento e execução da obra, mas designa um ente para operá-la, o projeto pode requerer maiores ou menores níveis de manutenção, ficando pouco claro se a separação da tomada de decisão entre as partes conduz a decisões eficientes. As empresas que participam das licitações para a execução de obras, em um esforço para prover os serviços a um menor custo, não buscarão necessariamente uma construção mais cara e durável. Em contrapartida, se eles provêem os serviços, existem incentivos para propor uma concepção para a construção que minimize os custos globais da facilidade (BETTIGNIES; ROSS, 2004).

Um gerente do setor público consultado pelo “Scottish Parliament Finance Committee” (2002) concluem:

Eu posso levar os membros para um hospital na Escócia construído no antigo regime de custo mais baixo de construção. Ele tem custado uma absoluta fortuna para operar e manter desde o dia em que foi aberto. Tem havido custos de manutenção, aquecimento e iluminação, mas o ‘layout’ das enfermarias é tal que o número de funcionários pode ser muito maior (...). A consideração do menor custo de construção implica um produto que inevitavelmente custa uma fortuna para operar. O ‘Edinburgh Royal Infirmary’ proporciona um exemplo onde o custo de construção foi aumentado para prover facilidades adicionais e permitir que o hospital seja operado de uma forma mais econômica ao longo do período de concessão. A consideração do custo ao longo da vida útil da facilidade implica levar em consideração toda a aritmética relacionada com um hospital.

5.1.5 Gerenciamento competente das facilidades

Como a manutenção não é urgente, a depreciação não é aparente e não integra o orçamento público, existem incentivos políticos para postergá-la nos Estados Unidos. A sociedade é impressionada por novos projetos e, sempre que existe uma pressão fiscal, o primeiro item a ser cortado é a manutenção (FITZGERALD, 1988).

Nos últimos vinte anos, os governos centrais e locais escoceses sacrificaram os orçamentos de manutenção da infra-estrutura para preservar os recursos destinados aos serviços essenciais. A falta de manutenção produziu um déficit de grandes proporções e investimentos vultosos são necessários para substituir ou reparar as infra-estruturas em um conjunto de setores (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002).

Os orçamentos de manutenção se tornam áreas fáceis para cortar a fim de aliviar a pressão nos orçamentos nos períodos de crise fiscal. Trata-se de uma estratégia equivocada, mas muito comum em um processo de planejamento de curto prazo onde os orçamentos anuais têm precedência em relação às estratégias de longo prazo. A falta de manutenção deteriora a infraestrutura, que se torna inadequada para o uso e demanda novos projetos. Prover recursos para novas construções sem fornecer recursos para a manutenção apenas agrava a situação (HARRIS, 2003).

Essa é a vantagem da integração das atividades de construção, manutenção e operação. A PPP encoraja uma abordagem de longo prazo para a implantação e gestão dos ativos públicos (HARRIS, 2003). Dentro da PPP, os recursos para manutenção são protegidos, algo difícil para o governo em um ambiente de prioridades conflitantes. A manutenção da facilidade em um padrão alto é essencial para a percepção do sucesso do projeto pelo público. Na PPP, o construtor tem o compromisso de manter a facilidade durante o contrato por um custo fixo para o governo. Um gerente do setor público consultado pelo “Scottish Parliament Finance Committee” (2002) concluiu:

Eu trabalho para o setor público há 30 anos e a mim me parece que os custos de manutenção eram cortados sempre que havia um problema financeiro. Agora nós estamos vendo os custos finais disso: uma infra-estrutura totalmente dilapidada. Muitas vezes, a infra-estrutura requer uma substituição completa. Eu vivenciei isso em um grande número de setores. A inclusão dos custos de manutenção como uma parte das obrigações contratuais garante que a qualidade do serviço e da manutenção será excelente. Isso assegura que as pessoas trabalharão em um bom ambiente. A falha em fazer isso ao longo dos anos tem sido desastrosa para o moral dos funcionários. Uma vantagem dos projetos de PPP é que eles evitam os problemas de carência de manutenção. No setor de saúde, as fundações têm escolhido cortar a manutenção e manter os serviços de outras formas. Quando as fundações não têm dinheiro suficiente, elas têm escolhido não manter os seus edifícios, mas dispendido o dinheiro com enfermeiras, médicos, contadores e administradores.

Thomson (2005) analisou 15 projetos de PPP no setor educacional na Europa. Como as facilidades foram concebidas para serem eficientes em longo prazo e reforçar o retorno do operador, espera-se que os custos de manutenção sejam iguais ou menores do que os da alternativa pública. Dois aspectos reforçam a qualidade da manutenção. Primeiro, o contrato captura o orçamento, que não disputa com outras demandas. Segundo, o contrato especifica os requisitos de manutenção, que não podem ser afetados por restrições orçamentárias de curto prazo. Embora arranjos similares possam ser propostos em escolas tradicionais, eles seriam

difícilmente aplicados. Como os projetos avaliados eram novos, não é possível avaliar se esses benefícios se materializarão em longo prazo.

5.1.6 Introdução de inovações

Um suposto benefício da PPP é que o setor privado pode ser mais inovador do que no processo tradicional. Alguns órgãos públicos têm apontado êxito nesta área. Segundo a “Highways Agency”, foram feitas quase 200 emendas às normas de engenharia durante a construção do “Yorkshire Link”, projeto da segunda carteira de PPP no setor rodoviário inglês. O projeto PRIME, que transferiu o Departamento de Seguridade Social para o setor privado, foi inovador e promoveu “um nível satisfatório de partilha de benefícios e transferência de riscos” (PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 1999).

O NAO (1997) identificou inovações na concepção e operação das propostas apresentadas para as prisões de New Fazakerley e Bridgend, no Reino Unido. Houve também inovações financeiras com o desenvolvimento de empréstimos bancários com vencimento de longo prazo e emissões de títulos de PPP sem a cobertura de seguros (POLLITT, 2000).

Outros estudos chegaram a conclusões diferentes. Conforme o “Centre for Public Services” (2002), “o argumento de que a PPP traz uma inovação superior àquela obtível pelo setor público não tem sido corroborada e existe pouca evidência sobre a inovação na concepção dos edifícios de PPP”. O relatório do National Audit Office sobre os primeiros projetos rodoviários de DBFO encontrou poucas inovações, visto que a maioria dos projetos já tinha passado pela fase de planejamento. Sussex (2003) aponta que a prática de conceber um hospital em uma PPP é similar àquela da contratação tradicional: os médicos discutem com os arquitetos, engenheiros e consultores de custos designados externamente sobre as características físicas do edifício (SUSSEX, 2003).

Segundo Grimshaw et al. (2002), as inovações capazes de diminuir a escala ou a complexidade das tarefas não são atraentes para o setor privado, pois elas podem permitir que o governo negocie com o construtor para reduzir os custos projetados do contrato. Portanto, existem poucas evidências de inovação nos contratos de PPP (ASSOCIATION OF CHARTERED CERTIFIED ACCOUNTANTS, 2004). Embora as especificações de desempenho criem oportunidades para a introdução de inovações, os estudos recentes no Reino Unido indicam que isso não tem ocorrido na prática, visto que ainda existe uma grande dependência em relação às especificações prescritivas (BALL ET AL., 2001; AUDIT COMMISSION, 2003).

Segundo Ball et al. (2003), as inovações financeiras em um projeto escolar escocês podem ter beneficiado o construtor em prejuízo do governo. O vencedor da licitação utilizou apenas 1% de

capital próprio. Isso reduziu o valor da contraprestação em cerca de £50.000, mas trouxe riscos para a autoridade local, que precisou fornecer garantias adicionais para o financiador. Se houver uma falha de grande monta e a garantia do construtor não for suficiente para corrigi-la, o custo recairá sobre o governo. A inovação financeira, portanto, reduziu a transferência de riscos para o consórcio.

Ball et al. (2003) aponta que o governo optou pelo uso de especificações prescritivas com o intuito de fornecer uma indicação clara sobre as suas necessidades para os licitantes. Apesar das vantagens, essa abordagem pode limitar a inovação do setor privado e, de fato, a equipe de projeto não percebeu um nível de inovação superior àquele esperado em um contrato tradicional. Ball et al. (2003) lembram, no entanto, que a PPP está nos seus primeiros dias e um maior nível de inovação talvez seja demonstrado quando o setor privado atingir uma maior eficiência.

5.1.7 Antecipação de investimentos

Em uma pesquisa sobre o desempenho das PPPs na Escócia, 87% dos respondentes apontaram que elas têm antecipado os investimento (CAMBRIDGE ECONOMIC POLICY ASSOCIATES, 2005). Muitos comentaram que não teriam recebido recursos para executar o investimento da forma tradicional, pois os recursos já estavam alocados para demandas mais críticas. O estudo concluiu que as respostas são uma representação precisa da realidade dos gerentes públicos escoceses nas autoridades locais, conselhos hospitalares e setores de água e esgoto. Dentre os 34 projetos estudados, 32 foram reconhecidos fora do balanço patrimonial do governo.

Os governos interessados em implantar projetos devem disputar os recursos disponíveis com outras demandas. As decisões sobre a escala e o progresso do projeto são invariavelmente políticas. As análises de custo-benefício podem estabelecer o mérito econômico de um projeto, mas não resolvem os méritos políticos de uma escolha em relação à outra. Uma ponte ou rodovia pode ser economicamente justificável. Contudo, a decisão de construí-la neste ano, no próximo ou lançar outro projeto é respondida por meio de negociações políticas. Portanto, um projeto com financiamento público tende a ser desenvolvido em um período mais longo do que outro com financiamento privado, mesmo quando as questões técnicas e gerenciais são similares (POSCHMANN, 2003).

5.1.8 Criação de economia de escala

A economia de escala constitui uma das justificativas para que um consórcio seja contratado para construir as infra-estruturas públicas, visto que o governo não apresenta um volume de negócios suficiente para que uma construtora pública atinja custos unitários mais baixos

(BETTIGNIES; ROSS, 2004). Na decisão sobre a provisão interna ou externa, o mercado leva vantagem quando existem economias de escala ou aprendizagem que não podem ser atingidas pelo volume de negócios do comprador (WILLIAMSON, 1979). Se o setor privado desfruta das economias de escala da operação de projetos similares ou próximos, a opção em PPP poderá ser atraente.

Quando da construção de pontes ou edifícios, é comum que os governos utilizem os construtores privados, aproveitando as suas economias de escala (BETTIGNIES; ROSS, 2004). Pollock et al. (2002), no entanto, contestam esse argumento e afirmam que é necessária muita fé para imaginar que eficiências de larga escala podem ser realizadas por meio da “privatização” de infra-estruturas sociais como escolas e hospitais. Segundo Pollock et al., a possibilidade mais realista é que a qualidade dos serviços caia.

5.1.9 Atração de competências gerenciais

O setor privado pode oferecer vantagens consideráveis onde o ambiente de gestão de pessoal do setor público não tem produzido equipes qualificadas, experientes e flexíveis. As competências do setor privado encorajam a inovação em decorrência da redução dos custos, prazos de execução restritos, melhoria nos processos de concepção e construção, assim como dos processos de operação e gestão das facilidades. Os órgãos públicos britânicos estão utilizando as lições aprendidas nas PPPs para aperfeiçoar processos, serviços e técnicas de contratação, mesmo em áreas alheias à PPP, facilitando a difusão de boas práticas no setor público (HARRIS, 2003).

Tinsley (2004), no entanto, discorda que as competências técnicas disponíveis em uma PPP são maiores do que aquelas em um projeto convencional. O autor cita o exemplo do setor hospitalar do estado de Victoria, na Austrália, onde os órgãos públicos dispõem de uma experiência maior do que qualquer outra organização do setor privado. Segundo Tinsley (2004), não está claro por que as técnicas sofisticadas de análise de riscos não podem ser aplicadas em projetos públicos e por que isso seria uma vantagem inerente à parceria público-privada.

5.1.10 Aumento do desempenho operacional

De acordo com Harris (2003), o desempenho operacional dos projetos de PPP é muito superior ao dos projetos tradicionais. Diversas razões contribuiriam para isso:

- complementaridade entre concepção, construção e operação, garantindo que o ente privado enfoque os custos globais da provisão do serviço;
- técnicas gerenciais e capacitação das equipes do setor privado;

- possibilidade de economia de escala do provedor privado em relação ao órgão público (por exemplo, uma empresa privada que coleta lixo em diversos municípios pode ter apenas um pátio de manutenção de veículos).

Como a maior parte dos contratos está no início do ciclo operacional, não é possível realizar uma avaliação completa do desempenho nessa fase. Contudo, dois estudos fornecem indicações sobre o desempenho operacional da PPP (NAO, 2003; HM TREASURY, 2003): três quartos dos respondentes avaliaram o desempenho como “melhor” ou “conforme esperado”. Para um quarto deles, o desempenho “tinha ultrapassado as expectativas” e, para um quinto, o desempenho foi “inferior ao esperado”.

O contrato de PPP introduz salvaguardas de longo prazo com relação à qualidade dos serviços, proporcionando uma prestação de contas difícil de ser encontrada em outros métodos contratuais. Os contratos prevêem deduções para o baixo desempenho e intervir na prestação do serviço em determinadas situações. Porém, o governo britânico tem relutado em aplicar as sanções financeiras ou rescindir o contrato para não desencorajar o setor privado a participar das PPPs. Essa relutância, no entanto, compromete os incentivos fundamentais dos contratos de PPP (POLLOCK ET AL., 2001).

Apesar dos incentivos financeiros das deduções, os riscos da falha na provisão do serviço não podem ser transferidos para o operador. Uma multa de £3.9 milhões foi imposta a “Andersen Consulting” devido ao atraso na instalação do Sistema de Registro de Seguridade Nacional, que custou £53 milhões ao governo britânico (TOYNBEE; WALKER, 2001).

5.1.11 Supervisão da concessionária pelos financiadores

A supervisão da gestão da concessionária pelos financiadores em uma PPP é mais intensa do que a fiscalização da construtora pelos órgãos públicos em um contrato convencional. Argumenta-se que o alto nível de falhas das parcerias na área de tecnologia da informação (TI) se deva à ausência dessa supervisão, visto que os bancos não financiaram essas operações, consideradas inerentemente arriscadas. Existe, porém, pouca evidência empírica sobre a importância da supervisão dos financiadores para o desempenho da PPP. O estudo do Arthur Andersen e da “London School of Economics” (2000), com gerentes públicos, sobre os condicionantes do sucesso da PPP classificou o “monitoramento dos credores” em último lugar. É possível, contudo, que uma consulta a gerentes privados tivesse produzido resultados diferentes (SPACKMAN, 2002).

A demanda de eficiência nos empréstimos privados e o rigor das diligências conduzidas no processo de aprovação de crédito dos financiadores introduzem um incentivo que não está

presente nos projetos tradicionais (ACCOUNTS COMMISSION, 2002A). As competências gerenciais e a análise de riscos trazidos pelo setor privado para os grandes projetos poderiam ser adquiridas nos contratos tradicionais. Porém, o DBFO cria um ponto único de prestação de contas, que facilita a gestão e a solução de disputas entre as partes contratadas. Por outro lado, o capital social das concessionadas pode criar uma estrutura de incentivos que assegura uma supervisão eficiente da gestão (IPPR, 2001).

Quando os agentes privados investem no projeto, eles têm um incentivo para monitorar a gestão e assegurar o melhor retorno possível para o seu investimento. Os incentivos financeiros ajudam a direcionar o comportamento dos agentes privados. Incentivos bem modelados requerem que os parceiros privados assumam riscos e compensações adequados, que aumentem a possibilidade de um resultado adequado. Quando os gerentes públicos incorrem dívidas em nome de terceiros e não partilham diretamente os benefícios financeiros de um projeto bem sucedido, eles têm menos incentivos para monitorá-lo efetivamente (POSCHMANN, 2003).

5.2 Potenciais desvantagens da PPP

A PPP demanda contratos de 25 ou 30 anos que geram obrigações financeiras de longo prazo. Os governos não financiam a construção, mas as contraprestações devidas podem superar as dos projetos públicos. Como o governo pode financiar os projetos com taxas de juros mais baixas, os custos financeiros adicionais da PPP devem ser superados pelos benefícios alcançados para que essa opção seja vantajosa. Dentre as desvantagens da PPP, destacam-se (HM TREASURY, 2003):

- as necessidades de serviço podem mudar ao longo do tempo. Logo, existe o risco de que o contrato se torne inadequado devido às constantes mudanças ao longo da sua vigência;
- alterações de projeto podem ser requeridas à medida que as necessidades de serviço mudarem, demandando ajustes e renegociações contratuais onerosas;
- inovações nos métodos de prestação do serviço podem conduzir a um decréscimo na qualidade;
- os pagamentos incorporam prêmios para os riscos transferidos para o construtor, tais como riscos de construção, que podem não se materializar;
- o construtor pode não ser capaz de gerenciar os riscos transferidos e os órgãos públicos podem permanecer com a impressão errônea de que os riscos foram transferidos;
- os custos do projeto são remunerados através de pagamentos baseados no arranjo financeiro do construtor, que toma empréstimos com taxas mais altas do que o governo.

De acordo com o “Auditor General for Scotland” (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002), um projeto de PPP nem sempre assegura um melhor valor para o contribuinte:

- a inovação e a transferência dos riscos podem não compensar os maiores custos financeiros. Além disso, a inovação pode ser restringida e a transferência de riscos pode não ser alcançada a um preço razoável;
- o nível dos serviços pode ser reduzido para compensar os maiores custos financeiros. É possível que os governos aceitem os níveis reduzidos de serviços a fim de viabilizar o projeto;
- quando os recursos são limitados, o financiamento privado parece atraente, porque os governos evitam os investimentos iniciais. Contudo, as obrigações financeiras de longo prazo podem restringir as decisões orçamentárias e a flexibilidade do governo. Existe um risco de que os governos subestimem esses custos e aceitem projetos privados que não promovam ganhos em longo prazo;
- mesmo com uma boa especificação de requisitos e um processo licitatório competitivo, o projeto pode ser simplesmente muito caro. Os governos devem assegurar que a sua avaliação dos custos da contratação pública fornece uma referência confiável para julgar o custo do projeto de PPP;
- os custos gerenciais de um processo licitatório complexo são muito altos. Os governos devem, portanto, manter um controle rígido dos seus custos e dos seus consultores.

Em contrapartida, a administração pública gerencial (“new public management”) tem muitas desvantagens que precisam ser consideradas pelos protagonistas das PPPs (IPPR, 2001):

- elas são gerencialistas e tecnocráticas, com pouca ênfase na importância do envolvimento da comunidade, tanto os usuários como os cidadãos;
- o desejo de reduzir custos por meio da imposição rígida de licitações públicas não gera, necessariamente, melhorias nos serviços (e algumas vezes resulta no oposto);
- a multiplicidade de metas estabelecidas centralmente pode restringir o escopo para a inovação por parte de gerentes e trabalhadores;
- o crescimento exponencial de processos onerosos e burocráticos de inspeção, auditoria, monitoramento e “benchmarking”.

5.2.1 Renegociações freqüentes

Os contratos de PPP deveriam ser completos, antever todos os eventos e especificar as ações mitigatórias em caso de problemas. Contudo, isso não é viável e, na prática, é difícil encontrar o nível ótimo de detalhe. Os sistemas legais e as formas de atuação do direito também influenciam a estrutura contratual. O direito civil tende a favorecer contratos incompletos e flexíveis, onde as mudanças podem requerer negociações. Os contratos do “common law”, por sua vez, optam pela completude e pela antecipação dos eventos futuros, embora possam se tornar complexos e gerar disputas em caso de imprevistos (BOEUF, 2003).

As necessidades do governo podem mudar ao longo do tempo e o contrato de PPP pode se tornar inadequado. Portanto, mudanças podem ser necessárias e a sua gestão pode demandar renegociações contratuais lentas e onerosas. Mais da metade das autoridades locais britânicas consultadas pelo “Public Accounts Committee” (2003) tinha modificado os serviços, introduzido trabalhos adicionais ou alterado a concepção dos edifícios. A análise de 307 concessões na América Latina mostrou que mais de 50% dos contratos foram renegociados, três anos e meio após a contratação, em média (GUASCH ET AL., 2003).

As renegociações não são incomuns nos países desenvolvidos. Os operadores, especialmente em novos projetos, podem subestimar os custos para vencer os contratos e requerer reajustes contratuais posteriormente. Por esse motivo, muitos governos se antecipam e incorporam salvaguardas nos contratos. Contudo, podem existir barreiras para que os governos dos países em desenvolvimento implementem essas práticas (OECD, 2005). A renegociação cria um conflito entre a eficiência e o bem-estar social. Se as empresas considerarem essa possibilidade, elas podem manipular o resultado da licitação em seu favor (ESTACHE; QUESADA, 2004). Engel et al. (2003) apontam que as renegociações provocam prejuízos além do seu impacto fiscal, visto que elas limitam as perdas e reduzem os incentivos para que o setor privado seja cauteloso na análise dos projetos. Além disso, elas tendem a favorecer empresas com conexões políticas.

Segundo o “Public Accounts committee” (2003), os órgãos públicos britânicos estão muito propensos a auxiliar consórcios em dificuldades. Os consórcios devem perder quando o projeto falhar e ganhar quando o projeto alcançar êxito. O governo deve assegurar que os contratos de PPP protejam os contribuintes quando o consórcio não for capaz de prestar os serviços de acordo com as especificações. Não se deve esperar que o contribuinte assuma os riscos quando um projeto entra em dificuldades (PAC, 2003).

Por outro lado, os governos podem se comportar de forma oportunista e impedir ajustes tarifários uma vez que os investimentos foram realizados. Como os operadores têm confiado em contratos para se proteger dos riscos políticos e regulatórios, os ajustes precisam ser realizados

por meio de renegociações, que comprometem os benefícios do projeto (ESTACHE; QUESADA, 2004). Muitos dos benefícios das concessões rodoviárias na Argentina, Chile e Colômbia não foram auferidos em virtude de renegociações recorrentes ou do socorro financeiro às concessionárias em dificuldades (ENGEL ET AL., 2003).

5.2.2 Exigência de garantias onerosas

As concessões modeladas de forma competente deveriam dispensar as garantias. Em alguns projetos de BOT, no entanto, as concessionárias não têm sido capazes de prestar os serviços adequadamente devido a projeções de demanda otimistas, sendo socorridas por algum tipo de garantia do governo. As garantias criam problemas além do seu impacto fiscal, visto que elas limitam o risco de perdas e reduzem os incentivos para a análise cautelosa dos projetos. Em essência, elas inibem a transferência de riscos para o operador (HARRIS, 2003). O BOT pode ser ótimo quando não existem garantias e os operadores estão expostos aos riscos do negócio. Tanto a provisão privada quando a pública pode ser ótima, mas a versão atual onde os operadores não estão expostos aos riscos nunca é (ENGEL ET AL., 2003).

A participação privada em infra-estrutura comumente envolve algum tipo de garantia do governo por meio de contribuição para a dívida e o capital social, empréstimos e garantias explícitas e implícitas (MODY, 2002). O problema é que as garantias criam desafios para as políticas fiscais, pois elas são difíceis de quantificar, mudam rapidamente e, quando emitidas fora do processo orçamentário, podem escapar da análise completa (Bixi; Irwin, 2004). Logo, as garantias podem aumentar os riscos fiscais para o governo e requerem uma gestão mais eficiente (NAM; JONES, 2003).

As garantias e os seus impactos nem sempre são refletidos nos orçamentos (AUDITOR GENERAL OF CANADA, 1999; NEWBERRY; PALLOT, 2003). O governo é sempre co-responsável pelo projeto e isso obscurece o seu papel como investidor e regulador, e expõe o seu orçamento se o parceiro privado falhar (JOURMARD ET AL., 2004). Como muitos serviços são politicamente sensíveis, os governos podem ser pressionados a auxiliar os operadores em problemas, mesmo quando eles não são obrigados a fazê-lo (BRIXI; IRWIN, 2004).

Muitos governos têm fornecido garantias de demanda ou receita mínima para os investidores. A cessão de garantias reduz o preço do projeto, mas expõe o balanço do governo aos passivos contingentes. Isso pode ser agravado pelo fato de que as instituições domésticas que financiam os projetos geralmente não possuem os incentivos ou as competências para a condução das análises de riscos (MODY, 2002).

Porém, os riscos têm se materializado e as garantias têm sido acionadas em muitas situações. As obrigações financeiras de duas termoelétricas na Colômbia totalizaram US\$1,5 bilhão em 2003 e foram projetadas para US\$3 bilhões em 2014. Os passivos contingentes cumulativos do programa colombiano de PPP foram estimados em 4% do PIB de um ano (WORLD BANK, 2004). O suporte financeiro do governo mexicano ao programa de rodovias pedagiadas em 1997 custou de US\$7 a 12 bilhões (GUASCH ET AL., 2005).

Mesmo no Reino Unido, quando uma PPP falha, como no caso do “National Air Traffic Services”, “Devonport Dockyard”, “Royal Armouries Museum” e do “Channel Tunnel Rail Link”, o governo tem poucas alternativas senão subsidiar os projetos (FLINDERS, 2005). O PAC (2003) observou que o setor público tem sido muito propenso a assistir consórcios em dificuldades. Por conseguinte, a transferência de riscos para o setor privado tem sido um argumento potencialmente vazio, uma vez que o governo não pode permitir a falha de serviços públicos essenciais (GAFFNEY ET AL., 1999; SHAW, 2004).

5.2.3 Custos e prazos licitatórios elevados

A negociação dos contratos de PPP é um processo lento e complexo. É difícil antecipar todos os eventos preparação dos contratos e problemas podem surgir ao longo da implantação. As equipes que negociam e preparam os contratos do governo são sempre confrontadas por empresas dotadas de maiores recursos e experiência internacional (SPOEHR ET AL., 2002). Segundo Stern; Harding (2002), “a complexidade dos contratos preparados para antever qualquer eventualidade implica que as negociações podem se arrastar por meses ou anos, uma bonança para advogados e ninguém mais (...). A documentação é vasta e cara, mesmo para projetos relativamente pequenos”.

Na Irlanda, a licitação das rodovias pedagiadas tem consumido cinco meses a mais do que os contratos tradicionais. Além disso, os custos licitatórios têm sido muito altos. Um consórcio que chegou à etapa de pré-qualificação em dois projetos reportou custos da ordem de 400 a 600 mil euros (REEVES, 2003).

As transações de “project finance” são mais complexas dos que os financiamentos públicos ou corporativos. Usualmente, elas envolvem mais partes e implicam custos de transação elevados. A análise de riscos conduzida pelos credores e consultores técnicos e legais acarreta custos que podem atingir de 7 a 10% do valor do projeto. Os bancos de investimento cobram honorários de US\$20 a 30 mil por mês acrescidos das despesas, recebendo um prêmio de 0.0025 a 1% do valor do projeto quando da formalização do contrato. As negociações são demoradas e litigiosas, especialmente em projetos de transportes, devido à sensibilidade política, visibilidade e participação pública. É difícil fazer com que partes com interesses diversos concordem sobre a

natureza, magnitude e alocação dos riscos. A documentação associada ao financiamento é igualmente longa, complexa e, mesmo após a contratação, o projeto estará sujeito a um monitoramento intenso por todas as partes. Como os credores dependem do fluxo de receitas para recuperar os empréstimos, o grau de supervisão da gestão e operação do ativo será alto. O governo, por sua vez, precisa monitorar a conformidade do contrato e a exposição aos riscos relacionados com garantias (ESTACHE; STRONG, 2000).

O desafio, quando o setor privado utiliza a facilidade para prestar o serviço, é a especificação cuidadosa das características do serviço a fim de evitar erros ou a exploração deliberada do contrato pelas partes. Como em muitos aspectos das PPPs, as dificuldades são consideráveis, uma vez que componentes relevantes da qualidade do serviço devem ser mensurados e padrões verificáveis de desempenho estabelecidos. Logo, não é difícil entender por que tantos governos têm criado unidades especializadas para analisar propostas e esboçar contratos de PPPs. Estas unidades freqüentemente operam como centros de disseminação de conhecimento para que os governos possam estruturar as PPPs (BETTIGNIES; ROSS, 2004).

Argumenta-se que as especificações de desempenho têm melhorado consideravelmente desde a implementação do programa de parcerias na Escócia. Contudo, a produção das especificações de desempenho pode ser um processo lento e dispendioso, que requer o envolvimento de diferentes partes com um custo significativo. O governo escocês acredita que as oportunidades para a melhoria na preparação das especificações sejam limitadas (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002).

5.2.4 Inflexibilidade contratual

Existe uma preocupação na PPP de que o governo se comprometa contratualmente com um serviço de que não precisa mais ou que pode ser adquirido com um menor custo. A inflexibilidade pode acarretar perdas de eficiência operacional e os custos para rescisão contratual podem ser significativos em ativos específicos (HALL, 1998; POLLITT, 2000). Alguns projetos permitem ao governo rescindir o contrato em datas específicas, assumindo a dívida remanescente e pagando um valor justo pelo capital social do consórcio. Os riscos da falta de flexibilidade são potencialmente grandes para os órgãos com um grande número de projetos de PPP. A PPP tende a distorcer prioridades em favor dos projetos mais viáveis e pode desencorajar atividades que prejudiquem as atividades comerciais dos consórcios. Por outro lado, ela pode ajudar a desenvolver mercados competitivos, que poderiam aumentar a flexibilidade (HALL, 1998).

A inflexibilidade contratual apresenta algumas vantagens. A primeiras delas é a proteção dos recursos de manutenção, algo difícil de se conseguir em um ambiente de prioridades

conflitantes, como os projetos do governo (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002). A segunda é que a dificuldade para introduzir mudanças pode criar incentivos para uma gestão do escopo mais eficiente por parte da equipe do governo. Essa característica parece ter desencorajado as mudanças de projeto nas escolas estudadas pela “Accounts Commission” (2002). Contudo, a frequência das renegociações em contratos de PPP diagnosticado pelo NAO (2003) e Guasch et al. (2003) sugere que o incentivo acima pode ser insuficiente em longo prazo.

Como as necessidades do governo mudam ao longo do prazo de concessão, é mais comum que o contrato se torne obsoleto e demande mudanças (NAO, 2001). Embora as mudanças tenham o potencial de causar impactos financeiros, a PPP impõe restrições adicionais, visto que apenas o consórcio pode prover os serviços requeridos. Na situação de provedor monopolista, o consórcio poderá impor os termos do negócio. Logo, é possível que os parceiros privados sejam capazes de gerar os seus lucros por meio da gestão de mudanças (SHAOUL, 2003). Tanto o parceiro público quanto o parceiro privado se sujeitam ao risco de comportamento oportunista nas relações contratuais (“hold-up”), onde uma parte tenta auferir vantagens sobre a contraparte e apropriar a sua quase-renda durante imprevistos ou mudanças nas condições (POLLITT, 2000).

Um estudo com gerentes em 69 projetos de PPP na Escócia mostrou que as mudanças contratuais têm sido lentas, laboriosas e caras, em virtude da impossibilidade de condução de uma licitação (CEPA, 2005). Outra limitação é que a utilização de terceiros pode afetar a transferência dos riscos operacionais para o parceiro privado ou gerar controvérsias no tocante à definição do responsável pela manutenção. Os custos das mudanças contratuais variam conforme o setor, mas tendem a ser maiores nos projetos onde as interfaces são mais complexas (CEPA, 2005).

Os gerentes públicos consultados pela ACCA (2004) indicaram a dificuldade de realização de um exercício de “benchmarking” durante as mudanças de contrato e questionaram a sua economicidade. Em um dos projetos consultados, as mudanças contratuais eram realizadas por meio de uma notificação de mudança. Desde o início do contrato houve mais de 160 notificações. As mudanças requerem boa fé do consórcio, que tem efetuado a mudança antes da aprovação das notificações. Contudo, essa atitude pode prejudicar a habilidade de as fundações hospitalares negociarem o custo das mudanças nos serviços que eles estão recebendo (ACCA, 2004).

Um benefício da PPP é a maior certeza financeira associada ao contrato, com as contraprestações sendo mais previsíveis, desde que os contratos sejam bem estruturados e os governos não forneçam garantias. Em contrapartida, o governo não retém a mesma habilidade para deslocar os componentes do orçamento de um ano com o próximo para lidar com as variações em sua

situação financeira (ACCOUNTS COMMISSION, 2002). O comprometimento do orçamento para atender às obrigações contratuais tem implicações sérias sobre a capacidade de o governo decidir sobre as prioridades em relação aos padrões de gastos. Isso indica que a flexibilidade dos futuros governos nacionais ou subnacionais pode ser reduzida devido à necessidade de efetuar pagamentos contratuais substanciais assumidos por governos anteriores (BALL ET AL., 2001; IPPR, 2004).

Nos projetos de PPP nas autoridades locais, por exemplo, o Tesouro Britânico disponibiliza até 75% dos recursos para a implantação, deixando um déficit financeiro que será solucionado somente por meio de cortes em serviços em outros lugares (POLLOCK ET AL., 2002). Essa questão tem recebido pouca atenção do governo, mas deve se tornar mais relevante à medida que o investimento total em PPPs aumentar: “mais e mais do orçamento será comprometido, deixando menos e menos para o poder discricionário dos órgãos públicos e reduzindo a flexibilidade” (POLLOCK ET AL., 2001). Shaoul (2003) e Shaw (2004) apontam que as parcerias podem desestabilizar as finanças dos hospitais britânicos e que, se as despesas de pessoal forem o único custo variável no orçamento, as contraprestações poderão ser pagas somente com o corte desses gastos.

5.2.5 Aumento da rigidez orçamentária

Em tese, as políticas de PPP não seriam concebidas pelos Tesouros, uma vez que elas comprometem partes do orçamento anual para determinadas áreas, de modo a limitar o espaço para manobra e dificultar o processo orçamentário anual. Quanto maior o volume de recursos protegidos, menor a oportunidade para ajustes segundo as variações anuais e, por definição, maior a pressão nas outras áreas do orçamento. Em resumo, quanto mais recursos são capturados para a operação das infra-estruturas físicas, maior será a pressão resultante sobre os recursos destinados a outras áreas. As PPPs criam obrigações consideráveis, vinculando os fluxos tributários às rendas privadas por longos períodos (QUIGGIN, 2002).

Por outro lado, Harris (2003) afirma que isso não é menos verdadeiro nos projetos com financiamento público e que, ao invés de restringir as escolhas do governo, as PPPs permitem que os recursos sejam utilizados de forma estratégica, sem a necessidade de disputar recursos no processo orçamentário anual. Mesmo no Reino Unido, com mais de 600 projetos, as PPPs totalizariam apenas 15% dos investimentos e é pouco provável que elas se tornem uma forma tão dominante de licitação a ponto de superar as formas tradicionais, visto que elas são inadequadas para algumas áreas.

O “Financial Times” (FINANCIAL TIMES, 17/07/1997) notou que “os pagamentos futuros nos contratos de PPP são análogos aos requisitos de serviço futuros de dívidas dentro da dívida

nacional e, potencialmente, mais onerosos, visto que eles comprometem o setor público a contratar um determinado serviço durante um período longo de tempo quando ele pode ter mudado suas visões sobre a forma ou a necessidade de se prover certos serviços essenciais”.

As obrigações financeiras das PPP podem criar um risco fiscal, visto que elas capturam os recursos orçamentários futuros e reduzem a flexibilidade dos Tesouros para acomodar contingências ou incertezas nos processos orçamentários futuros. Essas obrigações podem ser problemáticas em períodos de baixo crescimento ou recessão com impactos deletérios para as receitas tributárias, podendo comprometer o equilíbrio fiscal e exigir o aumento na taxa ou no endividamento ou o corte de despesas em áreas essenciais. Por esse motivo, argumenta-se que os gastos com PPPs não devem ultrapassar um determinado limite das despesas anuais do governo, ou seja, algo em torno de 10 a 15% dos investimentos (HM TREASURY, 2003; FITZGERALD, 2004).

Embora a PPP permita estender as implicações de déficit fiscal dos projetos de grande vulto, ela transfere as obrigações financeiras para os futuros governos. Enquanto as obrigações da PPP correspondiam a 0,5% das despesas do governo britânico em 2002, esse valor se aproximava de 10% do orçamento do setor de transportes. Uma questão política e democrática importante que se coloca diz respeito à parcela máxima do orçamento passível de ser comprometida por governos anteriores (POLLITT, 2000). Em longo prazo, existe a possibilidade de que todas as contratações sejam realizadas por meio da PPP. Portanto, é essencial que exista um limite para a contratação desses projetos. Apenas um número limitado de projetos pode prosseguir por meio da PPP, caso contrário é possível que o governo não tenha recursos suficientes para pagar por qualquer projeto de construção (ROYAL INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS, 2002).

5.2.6 Risco de distorção na alocação de recursos

Um dos problemas da PPP é que ela pode acelerar projetos capazes de atrair o interesse privado em prejuízo de projetos onde isso é mais difícil, em virtude de maiores riscos e incertezas ou da dificuldade de avaliar os retornos (VICKERMAN, 2004). A PPP permite o desenvolvimento de projetos que o governo seria incapaz de conduzir, mas pode criar o risco de que as prioridades sejam distorcidas em favor de projetos capazes de serem executados com a PPP (PAC, 2003). O Auditor Geral de New South Wales apontou que a falta de controles auditáveis e diretrizes para a PPP no estado poderia conduzir a um investimento rápido em projetos capazes de gerar fluxos de receitas, em prejuízo de projetos socialmente lucrativos, mas incapazes de gerar receitas, distorcendo assim o processo de planejamento (WALKER; WALKER, 2000).

Para maximizar o bem-estar social, os governos devem priorizar os projetos por meio da análise custo-benefício de cada demanda. Os projetos com os maiores retornos sociais devem

prosseguir. Porém, se o financiamento privado substitui parcialmente a provisão pública, a adequação do projeto à parceria pode influenciar a seleção dos investimentos. A maximização do bem-estar social sugere que os projetos devem ter a mesma prioridade, independentemente da forma segundo a qual são financiados. A “Skye Bridge”, na Escócia, por exemplo, foi construída antes de um projeto que supostamente geraria um retorno social superior quando as prioridades do governo foram definidas (HEALD, 2007).

A “Highways Agency” postergou projetos de alta prioridade no Reino Unido para testar a PPP em alguns contratos rodoviários. De acordo com Hall (1998), quando os problemas decorrentes da inexperiência e da incerteza regulatória na implementação das parcerias forem solucionados, será contraproducente se a adequação ao financiamento privado, e não o benefício social líquido do projeto, continuar sendo o principal critério balizador da decisão de investimento.

Os exemplos fornecidos por Heald (1997) e Quiggin (2002) reforçam o argumento acima. Segundo Heald (1997), os benefícios sociais de uma rodovia sem pedágio no “Birmingham Northern Relief Road” superariam aqueles da PPP implantada, visto que as rodovias pedagiadas geram externalidades negativas difíceis de mensurar, tais como o desvio de tráfego e as limitações no planejamento. Quiggin (2002) estima que os benefícios sociais do CityLink, em Melbourne, foram reduzidos de 75 a 87,5% com a introdução da cobrança do pedágio²³.

Em síntese, os projetos podem ser aprovados devido à praticidade do mecanismo de pagamento da parcerias e as rodovias pedagiadas podem ser escolhidas mesmo se outros métodos de financiamento auferirem maiores benefícios sociais ou ambientais (HALL, 1998). Algo semelhante pode acontecer no setor da saúde, onde os planos de alguns hospitais em PPP mudaram de um misto de reforma e construção no terreno central existente para a grandes complexos em novos terrenos fora da área urbana, distorcendo o planejamento da saúde pública. Os pacientes e as equipes são obrigados a assumir os custos adicionais de deslocamento e o governo precisa financiar a melhoria de rodovias e as mudanças no transporte (SPOEHR ET AL., 2002).

No início dos anos 90, a direção do “Princess Margareth Hospital” (PMH) de Swindom, na Inglaterra, estava planejando uma reforma de £45 milhões. Durante a licitação, os consórcios convenceram a fundação responsável pela gestão do hospital a optar por um novo hospital, a ser construído em um terreno situado nos limites da cidade. O custo saltou de £45 para £90 milhões, em 1994, e para £148 milhões, em 1997, sendo parcialmente financiado por meio da transferência do antigo terreno para o vencedor. A fundação terminou gastando mais de 14% da

²³ Assumindo que a tarifa do pedágio captura 50% dos benefícios em termos de economia de tempo e a elasticidade-preço da demanda esteja entre 1 e 2 (QUIGGIN, 2002).

sua receita com as contraprestações da PPP, ao invés de 3,3% no antigo hospital. Além disso, o número de leitos foi reduzido, de 687 leitos no antigo hospital para 589 leitos no novo, embora a população local continuasse a crescer (UNISON, 2003B).

De acordo com Spackman (2002), a noção de que a PPP fornece recursos adicionais e acelera a provisão da infra-estrutura pode ser satisfatória para justificar uma nova abordagem, como no início da PPP. Contudo, dez anos depois, isso se torna um instrumento sem sentido, que pode distorcer as escolhas em favor de métodos de financiamento reconhecidos “fora do balanço”, ao invés de alternativas que poderiam prover maiores benefícios. A adoção das parcerias devido à carência de financiamento público pode resultar no desenvolvimento de projetos que não exploram as vantagens comparativas dos parceiros e, como consequência, podem ser mal concebidas e resultar em falhas (SPACKMAN, 2002).

5.2.7 Risco de redução na prestação de contas

Segundo a ACCA (2004), as informações financeiras disponíveis sobre as parcerias são insuficientes. No setor rodoviário, isso tem ocorrido parcialmente devido ao sigilo imposto pelo governo. A falta de informações de domínio público dificulta a estimativa dos compromissos incorridos pelo governo e, portanto, a prestação de contas. No setor da saúde, a divulgação é melhor, mas as concessionárias utilizam estruturas complexas que impedem a análise dos retornos dos projetos (ACCA, 2004).

Segundo Froud; Shaoul (2001), a alienação dos terrenos para o setor privado raramente foi transparente, gerando dúvidas sobre a consistência das avaliações. Algumas parcerias foram viabilizadas por meio da venda de terrenos e ativos para as concessionárias, em alguns casos, com preços inferiores aos valores praticados no mercado. A venda dos imóveis do Departamento de Seguridade Social para o consórcio privado no projeto “PRIME” trouxe preocupação sobre a forma de proteger o interesse público na transferência de ativos para o setor privado (NAO, 1999).

Em Victoria, na Austrália, o Fitzgerald Report (2004) detectou a necessidade de melhoria na transparência dos projetos e processos de PPP, e recomendou a publicação de um estudo sobre o desempenho dos grandes projetos de infra-estrutura e dos detalhes das projeções de pagamentos nos contratos de PPP. Hodge (2000) identificou riscos na prestação de contas em arranjos de participação privada em infra-estrutura, tais como:

- risco de que os valores comerciais subvertam os princípios de bom governo. O governo deve reter algum nível de flexibilidade, mesmo que isso impeça o alcance dos níveis de eficiência do setor privado;

- riscos de que os serviços públicos sejam complexos e inadequados para modelos simples ou lineares de negócios;
- risco de simplificar a prestação de contas pública ao focalizar aspectos comerciais ou financeiros básicos, ao invés do interesse dos cidadãos, do processo democrático ou do apoio das comunidades e da indústria;
- risco de esvaziamento e perda de inteligência do governo, e do colapso do setor público com a falta de memória corporativa.

O “Auditor General of Canada” (1999) criticou a prestação de contas das PPPs canadenses e recomendou que o Tesouro preparasse uma nota técnica para disciplinar as licitações. Segundo o relatório, as análises dos projetos careciam de evidências sobre o critério de seleção adotado e informações que corroborassem o seu atendimento. Um novo relatório em 2002 reportou problemas de coordenação entre os parceiros, apontando que os órgãos públicos deveriam prestar contas para o parlamento da forma tradicional e que a prestação de contas nas parcerias demandava uma maior atenção às relações entre parceiros e à relação de cada um com o órgão público (AUDITOR GENERAL OF CANADA, 2002).

Demirag et al. (2004) utilizaram uma classificação preexistente em quatro subgrupos para avaliar a prestação de contas na PPP britânica:

- comunitária: a política de PPP tem sido criticada devido à falta de transparência das decisões e da falta de poderes dos grupos de interesse para questioná-la. A consulta às partes interessadas permite que elas apresentem os seus pontos de vista, proporcionando uma maior transparência;
- contratual: os contratos serão sempre incompletos à medida que eles não podem antecipar todas as eventualidades. A especificação dos requisitos do serviço ao longo do tempo é complexa e é incerto se os contratos de longo prazo podem ser eficientes em alguns setores. A mudança nos requisitos do serviço e as renegociações contratuais podem ter implicações sérias para a qualidade do investimento;
- gerencial: pouco esforço tem sido realizado para conceber sistemas de avaliação do desempenho durante a fase operacional. A proteção do interesse público e a garantia de que a PPP proporcionará benefícios demanda sistemas adequados de monitoramento. A situação financeira dos consórcios deve ser monitorada, visto que ela pode afetar a qualidade dos serviços e a compensação para o governo em caso de insolvência;
- parlamentar: os órgãos parlamentares protegem o interesse público através a análise da promoção de valor nos projetos. No entanto, o poder dos auditores públicos no Reino Unido

tem sido limitado, visto que eles podem avaliar apenas a implementação das políticas, mas não a política em si mesma (NAO, 1999).

De acordo com Spoehr et al. (2002), as seguintes práticas enfraquecem a prestação de contas democrática nas PPPs australianas:

- sigilo durante o desenvolvimento do projeto, especialmente na licitação;
- uso da “confidencialidade comercial” para limitar a divulgação das informações;
- limitação da prestação de contas dos consultores;
- restrição da participação dos servidores e membros eleitos nos Conselhos das PPPs;
- imposição dos contratos de sigilo aos representantes do governo;
- confidencialidade das negociações entre o governo e o licitante vencedor;
- uso de contratos para impor responsabilidades sujeitas a disputas legais caras;
- prestação de contas reduzida durante a fase operacional.

5.2.8 Exigência de sigilo comercial dos contratos

De acordo com o “Institute for Public Policy Research”, uma quantidade inaceitável de informações sobre as parcerias é mantida em sigilo no Reino Unido. A transparência é pequena e o sigilo tem sido utilizado para impedir a divulgação das informações. Ironicamente, a publicação das informações é a única forma legítima de demonstrar a qualidade do investimento, silenciar os críticos e promover a confiança pública. O IPPR acredita que um modelo mais abrangente e consistente de divulgação de informações pode ajudar a promover a confiança e encorajar o público a se engajar no debate democrático (IPPR, 2004).

Na Austrália, a maioria das PPPs é mantida em sigilo, com pouca prestação de contas democrática. O governo e os consórcios cooperam para proteger os direitos de propriedade intelectual e utilizam o sigilo para limitar a publicação, participação, avaliação dos projetos e prestação de contas pública. Para assegurar a prestação de contas pública dos projetos de PPP, todos os detalhes contratuais devem ser sujeitos à análise do Auditor Geral e do Parlamento (SPOEHR ET AL., 2002).

Loxley, Professor de Economia da Universidade de Manitoba, em depoimento para a Comissão sobre o Futuro da Saúde no Canadá (Comissão Romanow), afirmou (CANADIAN UNION OF PUBLIC EMPLOYEES, 2002):

Finalmente, nas PPPs você executa projetos públicos, ganha dinheiro público e prende isso tudo a um documento legal, e então você diz que o acesso à informação é proibido porque

ele está sujeito a restrições confidenciais e comerciais. Você raramente vê as propostas e os documentos de planejamento. Quando você os exige, como eu tenho feito, algum material crítico está faltando. É sempre omitido. No caso dessa pequena ponte de Charleswood, por alguma razão, mesmo com o prefeito tendo prometido a informação, algum material em torno do contrato de manutenção foi apagado (...) o que a PPP faz é privatizar uma informação que deveria estar em domínio público.

A demanda de sigilo nos contratos de PPP cria conflitos com a necessidade dos órgãos públicos prestarem contas para os contribuintes e usuários dos serviços (ACCA, 2004). Hood; McGarvey (2002) concluem que: “a natureza política controversa da PPP e a confidencialidade em torno dos aspectos supostamente confidenciais da sua operação tem resultado em maiores dificuldades na avaliação pós-projeto”.

O “Centre for Public Services” (2002) observa que a discussão pública tende a focar o valor presente líquido e os custos descontados, embora os custos financeiros tenham sido mantidos em segredo e os planos de negócios não sejam de domínio público. Surpreende também o fato de que não apenas o setor privado, mas também o governo busca manter as informações em sigilo (CPS, 2002).

O governo solicitou que os detalhes financeiros dos contratos da “Highways Agency” fossem mantidos em sigilo (NAO, 2008). Whorley (2001) afirma que os servidores públicos concordam com demandas para que os contratos permanecessem confidenciais. Segundo Boase (2000), “é surpreendente como os representantes do governo têm concordado com as demandas dos seus parceiros privados de que os detalhes dos contratos permaneçam confidenciais, confundindo, portanto, as linhas de prestação de contas”. Para o “Scottish Parliament Finance Committee” (2002), não há razão para que os contratos não sejam auditados pelo setor público ao mesmo tempo em que respeitam a confidencialidade. Uma certa clareza nos compromissos públicos e privados precisa ser uma característica persistente se as parcerias pretendem permanecer como uma opção política aceitável (POSCHMANN, 2003).

Questionado por deputados sobre o absenteísmo dos funcionários das prisões privadas na Inglaterra e em Gales, o Ministro das Prisões respondeu que a “informação sobre prisões privadas não está disponível, pois elas são confidenciais” (NATHAN, 2002). Similarmente, um estudo do “Prison Service” utilizou médias de resultados, visto que apresentar “os dados individuais sobre as prisões divulgaria informações comerciais sensíveis” (ANDREWS, 2000). Conforme o HM Treasury (2003), a confidencialidade é justificável somente “onde isso causa um prejuízo real para os interesses comerciais legítimos ou legais dos fornecedores, construtores, órgãos públicos ou qualquer outra parte”. Não fica evidente, contudo, quem seria o árbitro dessa

questão. A obtenção de informações sobre as PPPs tem sido uma experiência frustrante (SACHDEV, 2004).

5.2.9 Deficiência na prestação de contas sobre os benefícios das PPPs

Reeves (2003) identificou os benefícios das parcerias no setor educacional irlandês, mas ressaltou que, apesar do compromisso do governo com a qualidade do investimento (“value for money”), essas evidências não tinham sido publicadas, visto que os resultados do Projeto Público de Referência não estavam disponíveis em virtude da confidencialidade comercial. A legitimidade do modelo de PPP será questionada, a menos que essas informações sejam abertas para análise (Reeves, 2003).

A PPP é controversa e isso tem criado uma pressão para que os governos justifiquem a sua utilização no Reino Unido. A pressão tem resultado em uma mudança para um nível crescente de prestação de contas. A justificativa para o uso de projetos de PPP tem se concentrado cada vez mais em argumentos econômicos, ou seja, na qualidade do investimento. Contudo, a definição do que constitui qualidade do investimento tem sido problemática, embora largamente apoiada por uma estratégia legitimadora do “National Audit Office” (BROADBENT; LAUGHLIN, 2003). Com relação ao uso das metodologias de análise da qualidade do investimento no contexto da PPP, os auditores do NAO têm legitimado a política do governo, ao invés de questioná-la de forma independente (BROADBENT; LAUGHLIN, 2003).

Mayston (1999), Froud; Shaoul (2001) e Ball et al. (2003) indicam que a PPP não será capaz de aumentar a eficiência e a transparência se os gerentes do setor público não puderem exercer uma escolha real entre a PPP e os arranjos alternativos. De acordo com Newberry; Pallot (2003), a PPP impede que os governos realizem auditorias públicas e parlamentares, uma vez que as obrigações originadas nos contratos não são consolidadas nas contas públicas do governo. Os autores sugerem uma reforma contábil no setor público, de modo a encorajar a disciplina fiscal e a transparência.

O IPPR (2001) enfatiza a necessidade da formulação de novas formas de prestação de contas para as PPPs. O modelo de prestação de contas atual, no qual os funcionários públicos se reportam ao Poder Executivo, precisa ser revisado. O setor privado tende a dispensar as formas tradicionais de prestação de contas públicas, tratar os cidadãos como simples consumidores, priorizar a escolha individual ao invés da decisão coletiva e argumentar que os contratos são ferramentas de prestação de contas. Em essência, eles defendem que os modelos privados de prestação de contas devem ser transpostos para os serviços públicos (IPPR, 2001).

English; Guthrie (2003) apontaram que, apesar da sua influência e poder, os auditores gerais e os comitês parlamentares australianos têm desempenhado um papel insignificante na regulação das parcerias. Na Austrália, os auditores têm autoridade para fiscalizar os contratos de PPP, mas esse poder não tem sido exercido. Shaoul (2003) critica as investigações sobre as PPP conduzidas pelo parlamento britânico, consideradas reativas aos problemas, e Mayston (1999) aponta que as auditorias de desempenho do “National Audit Office” são limitadas e não podem questionar as políticas de PPP.

Os projetos de PPP que entraram em dificuldade no Reino Unido exemplificam o problema da falta de clareza da prestação de contas em redes complexas. As preocupações são maiores se o órgão público que administra o contrato não é o mesmo que o negociou. O estabelecimento de arranjos que promovam uma prestação de contas entre o governo e os cidadãos em um estado cada vez mais diverso e fragmentado é difícil. A principal vantagem da responsabilidade ministerial era a clareza e o foco. A PPP, no entanto, pode fazer com que o sistema se torne mais fraco, vazio e complexo. Na prática, o modelo de PPP atual não assegura a transparência e abertura requerida para que o seu potencial democrático se materialize (FLINDERS, 2005).

Segundo Andy Wynne, consultado durante um inquérito sobre as parcerias na Escócia, existe um problema inerente à PPP no tocante à prestação de contas (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002). Por exemplo, uma autoridade local é responsável por prover e manter suas escolas e é obrigada a prestar contas por elas. Ela pode realizar tarefas e tomar ações conforme apropriado. Uma vez que se seleciona o modelo de PPP, contudo, ela não pode fazer isso tão facilmente. Isso ocorre porque isso depende das complexidades do contrato de PPP e da sua flexibilidade. Um dos custos do uso da PPP consiste na perda da prestação de contas direta do setor público em relação à prestação do serviço.

O Tesouro Britânico pretende conduzir pesquisas sobre a PPP, onde possível, para aumentar a disponibilidade de informações para o público, ampliar a prestação de contas e a abertura do programa (HM TREASURY, 2003). O Tesouro também se comprometeu a publicar informações sobre o desempenho operacional das PPPs, os avanços nos custos de financiamento dos projetos e os retornos sobre o capital social dos consórcios. Uma quantidade crescente de informações é publicada nos demonstrativos financeiros do governo desde 1997, tais como o registro dos pagamentos contratados em cada projeto e o valor dos contratos assinados e em licitação.

A PPP não deveria implicar um decréscimo para a prestação de contas. Talvez seja possível estruturar os projetos para incorporar a prestação de contas como um objetivo estratégico. Em seu depoimento para a “Scottish Parliament Finance Committee” (2002), David Dorward, representante do Conselho de Dundee, na Escócia, apontou que a autoridade adotou uma PPP

por meio de uma “joint-venture” na qual detinha 40% de participação. Desde a conclusão do projeto, em 2000, relatórios semestrais sobre o projeto e o arranjo financeiro têm sido apresentados para a autoridade local em sessões abertas. Estabeleceu-se também um acordo de vizinhança com grupos comunitários, de modo que a “joint-venture” pode realizar reuniões regulares com a comunidade sobre a operação da planta. Segundo Dorward, isso não foi feito porque o projeto é uma PPP, mas porque o Conselho queria levar em conta as preocupações da comunidade local sobre o tipo de planta que estava sendo construída.

5.2.10 Custos de transação elevados

O longo prazo, as estruturas de titularidade e financiamento e a partilha de riscos tornam o processo de licitação, contratação e monitoramento da PPP mais oneroso do que o dos contratos convencionais. A negociação contratual é dispendiosa e os custos não são restritos à fase de contratação, uma vez que renegociações contratuais são quase inevitáveis (VÄLILÄ, 2005). A complexidade do processo de contratação certamente atrasou a implantação da primeira carteira de PPP no Reino Unido (POLLITT, 2000).

No Reino Unido, os custos iniciais podem atingir £0,5 milhão por licitante, enquanto os custos para vencer uma licitação no setor hospitalar podem totalizar £3 milhões (KERR, 1998). Cada licitante pode dispendir 3% do custo de construção em um projeto de PPP (Gráfico 5.1), enquanto em uma licitação convencional esse custo não excede 1% (LATHAM REPORT, 1994; PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 2000). Os custos licitatórios da carteira de PPP de 1998 são estimados em £500 milhões (WILKINS, 1998). Os custos licitatórios da “Charleswood Bridge”, em Winnipeg, foram estimados em \$1,6 milhão ou mais de 10% do custo do projeto, 6.7 vezes maiores do que o habitual (AUERBACH, 2002). O custo de transação da PPP do Metrô de Londres é estimado em £455 milhões, que equivalem a 1.5% do custo do projeto em 30 anos (NAO, 2004).

Gráfico 5.1. Custos licitatórios na PPP, % do custo do projeto (Latham, 1994).

Como cada parte possui uma equipe de consultores, os honorários da PPP são muito maiores do que no modelo tradicional. As 15 primeiras PPP do NHS dispenderam £45.2 milhões com consultores, que representam entre 2.4% e 8.7% dos custos de construção (HANSARD, 2000). A fundação dispendeu £2,4 milhões com consultores no hospital de Dartford e Gravesham, excedendo as estimativas em 700%. Após diversos projetos de PPP, foram dispendidos £2.3 milhões com consultores no Hospital de West Middlesex, quatro anos depois da contratação do Hospital de Dartford e Gravesham (ALLEN, 2001). As despesas com consultores nos projetos escolares estudados pela "Accounts Commission" (2002) variaram entre £0.3 e £2.4 milhões. Nos seis casos examinados, os custos incorridos pelos vencedores oscilaram entre £1 milhão e £9.2 milhões. A combinação dos custos incorridos pelas partes mostrou que eles podem ser proporcionalmente altos à medida que o tamanho do projeto é reduzido (Tabela 5.3).

Tabela 5.3. Custos de preparação de propostas e custos com consultores em seis projetos de escolas em PPP (Accounts Commission, 2002).

Projeto escolar em PFI	Custos de transação (autoridades locais e consórcios)	Custo de construção	Custos de transação como % dos custos de construção
Glasgow	£12 milhões	£212 milhões	5%
Edinburgh	£6 milhões	£90 milhões	7%
Falkirk	£7 milhões	£71 milhões	11%
West Lothian	£2 milhões	£26 milhões	9%
Highland	£1 milhão	£17 milhões	8%
Balforn	£2 milhões	£15 milhões	15%
Todos os seis projetos	£31 milhões	£440 milhões	7%

Butler e Stewart (1996) identificaram os custos licitatórios médios de projetos rodoviários,

hospitalares e prisionais, mostrando que:

- os custos licitatórios da PPP são muito superiores ao dos demais contratos, independentemente do porte do projeto;
- os custos são conservadores, pois muitos consórcios indicaram apenas os custos envolvidos até a indicação do licitante vencedor (antes da negociação);
- em contraste com os demais contratos, os custos licitatórios da PPP não parecem diminuir relativamente ao porte do projeto.

Klein et al. (1996) analisaram 33 projetos em diferentes países. Os custos de transação dos consórcios variam entre 1 a 2%, podendo exceder 10% e atingir U\$100 milhões nos grandes projetos. Os custos de transação parecem variar principalmente em função da maturidade do mercado e da estabilidade política, oscilando entre 3 a 5% em ambientes desenvolvidos para 10% a 12% em projetos pioneiros (KLEIN ET AL., 1996). O Quadro 5.1 resume o resultado de alguns estudos sobre os custos de transação em projetos de PPP.

Quadro 5.1. Custos licitatórios em projetos internacionais de PPP.

Estudo	Setor	Custo	% da construção ou do projeto	País/região
Latham Report (1994)	Multi-setorial	-	3% do custo de construção para cada concorrente	Reino Unido
Klein et al. (1996)	Multi-setorial	Até U\$100 milhões	3 a 5% do custo de construção em ambientes políticos desenvolvidos entre 10 e 12% do custo de construção em projetos pioneiros	Internacional
Kerr (1998)	Hospitalar	£0.5 milhão por licitante (custo inicial) £3 milhões (licitante vencedor)	-	-
Hansard (2000)	Hospitalar	£45.2 milhões (15 primeiros projetos de PPP do NHS)	2.4 a 8.7% do custo de construção com honorários de consultores	Reino Unido
Allen (2001)	Multi-setorial		3% do custo do projeto	-
Accounts Commission (2002)	Educacional (primeira carteira)	£31 milhões (setor público e privado nos 6 projetos)	7% do custo de construção	Escócia
Auerbach (2002)	Ponte de Charleswood	\$1.6 milhões para todos os licitantes	10% do custo do projeto (custo de implantação de \$11 milhões)	Canadá
O'Rourke (2003)	-	€1.5 milhão até a pré-qualificação €2 milhões até a Melhor Proposta Final ("BAFO") €7 milhões para os licitantes que não progridem	-	Irlanda
PAC (2000)	Newcastle Estate Deal	£4.4 milhões (somente setor público)	-	Reino Unido
PAC (2001)	Prime Deal	£10.9 milhões (somente Departamento de Seguridade Social) £27 milhões (três licitantes)	-	Reino Unido
PAC (2003)	Hospitalar		1 a 8% do custo de construção, com média de 3.7% (setor público) 2 a 2.5% do custo de construção, 10% em projetos pequenos (setor privado)	Reino Unido

O governo britânico acredita que a experiência ganha com os primeiros contratos de PPP pode conduzir a economias futuras. O contrato da prisão "Lowdham Grange" foi 21% mais barato do que o de Bridgend e 36% mais barato do que o de Fazakerley (HM Treasury, 1997). Os esforços para reduzir os custos de transação são importantes (Joumard et al., 2004). A padronização dos contratos e processos pode reduzir custos licitatórios e agilizar a licitação. As particularidades dos projetos, no entanto, podem limitar a padronização (Webb; Pule, 2002).

Em 1999, a “Treasury Taskforce” publicou diretrizes contratuais para reduzir os custos licitatórios. A “Audit Commission” também tem publicado manuais para que as autoridades locais agilizem a formalização dos contratos (Allen, 2001). No entanto, os resultados dessas iniciativas têm sido mistos. Graham Taylor, gerente de financiamento privado da “Highways Agency”, apontou que o mercado tem despendido muito tempo analisando os contratos e que isso tem postergado a contratação. Como consequência, a “Highways Agency” deve buscar competições entre modalidades de financiamento no futuro (Standard & Poors, 2005).

5.2.11 Redução da competição pelo mercado e no mercado

Para Bettignies e Ross (2004), uma parte dos benefícios da PPP decorre da competição durante a licitação, visto que ela provavelmente se tornará um monopólio. Existe uma menor garantia de que o projeto promoverá ganhos se não houver um número suficiente de licitantes. Porém, os ganhos de eficiência parecem emergir da exposição permanente à competição, ou seja, a competição no mercado é mais relevante do que a competição pelo mercado (BRONCHI, 2003). Portanto, o contrato deve ser concebido para reduzir a dependência do governo em relação ao operador. A introdução de mecanismos que induzam a competição, por exemplo, a manutenção de uma pequena estrada próxima a uma rodovia pedagiada, como na França, também é relevante (JOURMARD ET AL., 2004).

Os benefícios da integração vertical em projetos de PPP devem ser ponderados com os seus custos, pois o órgão público pode ficar preso a um único fornecedor durante o período contratual, reduzindo os incentivos para a melhoria contínua. A dificuldade de substituição de operadores ineficientes durante o período contratual enfraquece o argumento de ganhos de eficiência com o uso da PPP, visto que isso não proporciona um nível desejável de contestabilidade na provisão dos serviços públicos. Um ponto único de contestabilidade no início do contrato pode ser insuficiente para um período de 25 a 30 anos no qual um único operador tem um monopólio efetivo (IPPR, 2001).

A participação privada produz resultados satisfatórios onde a competição pode ser estabelecida. Contudo, é mais difícil introduzi-la em rodovias, portos, ferrovias e pequenos mercados. Em alguns casos, isso pode ser mitigado por meio da separação dos componentes do serviço, como no setor elétrico (HARRIS, 2003). A natureza da maior parte dos serviços públicos mostra que é difícil introduzir uma competição pura. A assimetria de informações e a oportunidade para apropriar as rendas monopolistas são marcantes e, mesmo onde se tentou introduzir a competição, os esforços raramente criaram as condições necessárias para assegurar uma maior eficiência (VICKERMAN, 2004).

O custo de transação da PPP forma uma barreira de entrada para os competidores. Dessa forma, as grandes empresas podem explorar o seu poder de mercado para suprir bens e serviços a um preço mais alto do que o necessário (CANNADI; DOLLERY, 2004). Segundo Reeves (2003), o interesse de mercado tem sido gradualmente reduzido na Irlanda. Argumenta-se que os custos de transação são altos e muitos riscos têm sido transferidos para o setor privado. O número de interessados nas licitações da N1/M1 e M3 caiu de sete para cinco, levantando dúvidas sobre a sustentabilidade da competição para os projetos (REEVES, 2003).

Da mesma forma, a experiência do estado australiano de Victoria coloca em dúvida o nível de competição pelo mercado. Sem a possibilidade de substituição imediata dos fornecedores, a disciplina competitiva que deveria produzir benefícios no modelo de PPP não está sendo muito evidenciada. Além disso, os custos de transação das PPPs têm aumentado as barreiras de entrada (HURDLEY, 2003). Os custos de transação da PPP podem prejudicar a competição pelo mercado, a única forma de competição em muitos setores de infra-estrutura. Além disso, conceber um processo licitatório que previna ineficiências ligadas à corrupção ou comportamento oportunista é difícil, especialmente em contratos de longo prazo (KLEMPERER, 1999).

Um pequeno número de empresas se habilita nas licitações e atua nas áreas de consultoria, construção, gestão predial e financiamento dos projetos de PPP no Reino Unido, sugerindo que a competição é mais aparente do que real. Grandes projetos podem atrair somente dois ou três licitantes e, no Hospital de Dartford e Gravesham, havia somente um licitante na fase final do certame (POLLITT, 2000). Com frequência, a competição não é mantida, existe apenas um licitante habilitado ou o construtor aumenta os preços após a sua seleção (PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 2003). Dentre os 15 primeiros projetos de PPP, quatro tiveram apenas um licitante na fase final do certame (BOYLE; HARRISON, 2000).

Poucas empresas são suficientemente grandes para lidar com os processos complexos da PPP e as fusões e aquisições têm reduzido esse número. Mesmo onde a licitação foi competitiva, o mercado “pode estar muito imaturo para a tensão competitiva prover ganhos (...). Nessas circunstâncias, pode não ser suficiente depender somente da pressão competitiva para assegurar um arranjo financeiro razoável” (Treasury Select Committee, 2000). Logo, existem motivos para supor que a licitação da PPP não é capaz de assegurar os ganhos de eficiência que poderiam ser antecipados em uma estrutura de mercado mais aberta e competitiva (SHAW, 2003).

A escala crescente dos contratos de longo prazo implica que os órgãos públicos precisam trabalhar com um número menor de empresas capazes de gerenciar esses contratos. Dessa

forma, cria-se uma relação de poder desigual entre os órgãos públicos e grandes corporações que reduz a competição, afeta a natureza dos contratos e a provisão dos serviços, e o poder para impor os requisitos contratuais. As formas de contratação de serviços públicos podem ter profundas implicações para a regulação, prestação de contas e distribuição de riqueza (SHAOL, 2002).

O HM Treasury encomendou um estudo para avaliar a taxa de retorno de 64 parcerias e compará-las com a expectativa de retorno (custo médio ponderado do capital ou WACC), calculada por meio do Método de Apreçamento de Ativos (CAPM). Surpreendentemente, os retornos avaliados excederam o “benchmark” dos WACCs em uma média de 2,4%. A taxa foi ajustada para considerar os custos incorridos em licitações e o estudo concluiu que o retorno parece estar 1.7% acima do esperado (HM TREASURY, 2003).

Tendo em vista o tamanho do mercado britânico de PPP, o nível de investimentos e o número de projetos até o momento do estudo, a descoberta de que os resultados não são tão competitivos quanto o esperado é significativa. Portanto, não se deve esperar que mercados menos maduros sejam sempre competitivos. Os custos de transação são insustentavelmente altos. Para assegurar o nível suficiente de competição e encorajar o setor privado a participar do mercado, o governo deve definir uma carteira de projetos e adotar medidas para reduzir os custos licitatórios (FITZGERALD, 2004).

Segundo a PWC (2004), os estados australianos não têm economias suficientemente grandes para suportar mercados eficientes de PPP. Portanto, é essencial que uma abordagem nacional, ao invés de estadual, seja adotada. Para a Ernst & Young (2004), as licitações recentes têm mostrado que a competição para as PPPs tem diminuído na Austrália. Enquanto a primeira carteira de projetos recebeu listas de empresas interessadas (dez nas escolas de New South Wales), a última rodada está atraindo entre dois e cinco consórcios. A falta de interesse no mercado britânico e europeu também tem sido desapontadora, por uma série de razões (ERNST & YOUNG, 2004).

5.2.12 Custo elevado do monitoramento

O monitoramento é crucial para assegurar a qualidade do investimento em longo prazo nas PPPs. Mecanismos adequados devem ser implantados para prevenir lucros excessivos e os contratos devem incluir dispositivos para assegurar que os benefícios financeiros sejam partilhados com o governo (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002). Em uma pesquisa recente na Escócia, 61% dos respondentes afirmaram que os mecanismos de desempenho funcionavam bem; 36%, que eles eram satisfatórios; e somente 3%, que eles eram inadequados (CEPA, 2005). As entrevistas revelaram que os indicadores de desempenho

funcionavam melhor nos setores de transportes, prisões e saneamento, devido a uma maior clareza e a interfaces menos complexas entre os construtores, os servidores públicos e os usuários.

As respostas em outros setores revelaram a falta de clareza e a ambigüidade na preparação e interpretação dos indicadores, assim como o excesso de indicadores em alguns casos. Muitos governos estavam preocupados com o automonitoramento, pois ele não criava incentivos para que o consórcio fosse proativo, e identificasse e solucionasse as falhas. Os respondentes se surpreenderam com o nível de participação pública requerido para assegurar que o serviço fosse adequadamente prestado. Um respondente apontou que, embora os erros identificados no automonitoramento fossem atribuídos a falhas humanas, eles eram sempre favoráveis ao consórcio (CEPA, 2005).

Na medida em que as PPPs não transferem os riscos residuais, os governos são expostos aos riscos morais ou manobras dos entes privados para transferir os riscos imprevistos ou não especificados para o governo. A oportunidade para explorar o risco moral é encorajada pela redução na prestação de contas e ocorre com frequência, visto que o monitoramento público do desempenho privado envolve apenas a supervisão parcial. Se o monitoramento não fosse parcial, o governo poderia permanecer como o gerente da infra-estrutura, resultando em uma duplicação onerosa e na impossibilidade de ganhos. Os incentivos, portanto, encorajam o monitoramento parcial e, portanto, o setor privado pode explorar a responsabilidade do governo pelos resultados das políticas em áreas sensíveis (SHEIL, 2001).

As PPPs podem implicar custos de monitoramento superiores aos da provisão pública do mesmo serviço. A provisão da maioria dos serviços é relativamente difícil de mensurar e monitorar, especialmente no tocante à qualidade. Embora a provisão pública demande dispositivos de controle, a titularidade privada impõe custos mais altos. Com a provisão pública, o governo pode sempre assegurar a qualidade do serviço, enquanto a provisão privada pode prejudicar a qualidade do serviço em função de um investimento excessivo em eficiência produtiva. Logo, pode ser mais caro manter a qualidade desejada do serviço com a titularidade privada (VÄLILÄ, 2005).

Segundo Austin e Coventry (2001), os custos de monitoramento são raramente incluídos no cálculo financeiro das prisões privadas. O monitoramento de todos os aspectos do desempenho, que pode se tornar caro ao longo do tempo, é essencial para a relação contratual. Se um monitoramento contínuo dos operadores privados é requerido para propósitos de prestação de contas, ele aumenta os custos dos serviços privatizados. Algumas evidências disso são fornecidas pelos Estados Unidos (TORRES; PINA, 2001), onde o monitoramento do desempenho do

parceiro privado pode envolver custos entre 3 e 25% do valor do contrato. Recomenda-se, portanto, que 10% do valor do contrato de PPP seja orçado como custo de monitoramento nos Estados Unidos.

5.2.13 Queda na qualidade da concepção dos projetos

A “Audit Commission” encomendou um estudo sobre a qualidade da concepção dos novos projetos escolares para o “Building Research Establishment” (BRE). Dezoito escolas na Inglaterra e em Gales foram estudadas, incluindo PPPs e escolas tradicionais, como grupo de controle. Dentre as conclusões do estudo, destacam-se:

- encontrou-se uma qualidade variável ao longo da amostra, com as escolas em PPP obtendo pontuações médias menores nas cinco categorias estudadas, especialmente em termos de concepção arquitetônica, custos globais e detalhamento;
- as escolas de PPP optaram por telhas metálicas e painéis pré-moldados, enquanto as escolas públicas favoreceram materiais tradicionais, como o tijolo aparente;
- observou-se uma carência de revestimentos em forros e vedações nas escolas de PPP, que, além da aparência utilitária, comprometeram a acústica e a iluminação;
- as escolas de PPP devem requerer orçamentos maiores para manutenção, com uma possível repercussão no valor residual do edifício. Essa evidência indica também que as sinergias prometidas pelo DBO não foram atingidas na amostra estudada.

A “Accounts Commission” (2002) consultou autoridades locais escocesas sobre o processo de concepção das escolas de PPP e o nível de participação dos Conselhos escolares. As respostas oscilaram e a PPP obteve melhores pontuações onde a participação comunitária na concepção das escolas foi maior:

Um dos licitantes produziu uma boa concepção e um modelo impressionante, mas não estava preparado para ouvir as preocupações da escola sobre aspectos da concepção que eles não gostaram. O vencedor começou com uma concepção menos desenvolvida, ouviu o de que a escola precisava e respondeu de forma efetiva. A PPP se destaca onde a equipe de concepção está preparada para ouvir e responder o que as escolas dizem sobre os seus requisitos.

A escola não teve um bom nível de participação. A abordagem do Conselho foi simplesmente a de não se envolver (...). A escola foi informada sobre a especificação, mas não houve oportunidade de influenciá-la. A escola foi capaz de submeter pedidos de mudanças, mas quase todos foram rejeitados. Essa foi uma oportunidade perdida, porque algumas

mudanças seriam relativamente baratas e fáceis de implementar durante a construção, mas não depois.

Houve discussões intensas entre os projetistas e construtores da PPP, membros da escola e a equipe de projeto do Conselho com relação a diferentes aspectos da concepção. Ele foi um processo inovador, e a pressão de tempo e o elemento comercial do projeto de PPP introduziram uma complexidade adicional. Os resultados são um compromisso entre todos os envolvidos, embora tenha havido muita discussão e revisão, que poderiam ter se beneficiado de um contato direto antecipado entre os professores (usuários) e os projetistas da PPP.

A evidência do setor hospitalar sugere que a PPP não tem tido um impacto positivo na concepção. A evidência do setor prisional britânico é igualmente variada. Existem exemplos de gerentes prediais trabalhando lado a lado com construtores e arquitetos em todas as questões da concepção, como na prisão de Altcourse, mas há evidências subjetivas de que os gerentes prediais têm tido pouca influência na concepção e que o “Prison Service” tem se envolvido mais nas discussões do que eles (IPPR, 2001).

O “King’s Fund” observou que o governo britânico “tem corrido para um programa de construção de grande vulto sem nenhuma reflexão coletiva ou central sobre qual tipo de infraestrutura ele deveria estar investindo” (SHAW, 2003). O “Building Futures Group”, um grupo de projetistas e especialistas do setor de saúde, aponta que muitos hospitais de PPP estarão obsoletos antes do término dos contratos, visto que a sua concepção não incorpora as necessidades do sistema (WORTHINGTON, 2002). Stuart Lipton, diretor da “Commission for Architecture and Built Environment” (CABE), apontou que “a maioria dos edifícios de PPP é mal concebida e falhará em atender às mudanças nas demandas dessa e de futuras gerações” (OBSERVER, 29/09/2002).

5.2.14 Controle social limitado

O governo britânico considera o sigilo um fator crítico para a manutenção da competição nos contratos de PPP. Outros, porém, vêem a sua utilização como um excesso. A confidencialidade associada à necessidade de manter as concepções dos licitantes em sigilo na PPP restringiu a consulta comunitária em um projeto escolar (BALL ET AL., 2003). Apesar da necessidade de sigilo durante a licitação, presume-se que os planos de negócios e os contratos devam ser publicados após a sua formalização. O acesso à informação é especialmente relevante durante a fase de consulta, embora se argumente que isso possa prejudicar a competição. Argumenta-se que, nas escolas em PPP de Glasgow, as facilidades providas não tenham atendido aos requisitos de todos os usuários (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002).

As PPPs precisam de maior abertura, transparência e prestação de contas, tanto no tocante a questões orçamentárias e de planejamento mais amplas quanto em relação às decisões sobre projetos específicos. Os critérios utilizados para avaliar a qualidade das propostas ou dos seus méritos devem ser mais claros. A designação de um órgão independente para a análise de projetos, onde a PPP é uma opção viável, pode contribuir para isso (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002).

Quanto maior o impacto da PPP para os funcionários ou usuários dos serviços, maior a importância de envolvê-los no processo decisório, conforme demonstrado pelos projetos que falharam, tal como a “Pimlico School”, na Inglaterra. A participação comunitária pode mitigar a carência de legitimidade de algumas PPPs. É comum que políticos e servidores expressem preocupações com a participação comunitária nas parcerias. É importante haver clareza sobre o escopo e o propósito das consultas e transparência nos processos de participação e tomada de decisão. A informação da comunidade sobre os resultados das consultas pode aumentar a credibilidade do processo. O IPPR (2001) propôs medidas para aperfeiçoar o processo de consultas comunitárias no Reino Unido:

- preparação de um manual para a condução de consultas públicas nas PPPs;
- uso de formas inovadoras de consulta, tanto na seleção da forma de provisão do serviço quando dos seus provedores, coordenadas pelos órgãos públicos;
- garantia de direitos iguais para os usuários, independentemente da natureza do provedor do serviço (pública, privada ou voluntária);
- avaliação da satisfação dos usuários em pontos-chave do contrato de PPP, permitindo, em casos específicos, que eles sugiram a substituição dos provedores dos serviços.

5.2.15 Enfraquecimento dos controles públicos

O risco de que o financiamento privado seja utilizado para contornar controles públicos e promover endividamento e gastos implícitos não deve ser subestimado (HEALD, 1997a):

Um cético poderia... interpretar a promoção recente do financiamento privado como uma forma criativa de esconder o nível exato das necessidades de financiamento do setor público (Institute for Fiscal Studies, 1993).

O financiamento privado não deve ser usado simplesmente para contornar os controles de gastos públicos, por exemplo, postergar os pagamentos para os últimos anos porque o financiamento público está restrito (HM Treasury, 1989).

(...) nós não estamos interessados em veículos puros de financiamento, e arranjos de venda e arrendamento, cujo único propósito é contornar os controles de gastos públicos. Eles não passarão por análises genuínas de valor. Nem devem. Nós temos esclarecido que desaprovamos os Conselhos locais que arrendam medidores de estacionamento. Não existe espaço para esse tipo de contabilidade criativa no governo central (Major, 1989).

Sem uma transferência de riscos considerável para o setor privado, os arranjos de financiamento privado parecem uma tentativa de contornar os controles públicos, tanto por meio de uma contabilidade criativa quanto pela postergação do reconhecimento das despesas. Os governos locais utilizaram esses expedientes para escapar dos controles fiscais nos anos 80, quando meios pouco comuns de financiamento envolvendo entes privados ficaram conhecidos como “instrumentos de evasão”. O “Local Government and Housing Act” introduziu um sistema de financiamento da construção na Inglaterra e Gales em 1989 para coibir o uso desses instrumentos. Embora os arranjos de crédito em longo prazo ainda sejam permitidos, os incentivos para realizá-los foram removidos, visto que eles agora são reconhecidos como empréstimos convencionais (HEALD, 1997a).

Vale ressaltar que, embora o governo britânico tenha reconhecido 57% das PPPs como despesas de capital (HM TREASURY, 2003), uma análise mais detalhada das estatísticas revela que esse número se deve especialmente ao projeto de renovação do metrô londrino, sem o qual um percentual muito inferior estaria registrado no balanço do setor público. Embora o governo tenha afirmado que o reconhecimento contábil do projeto não é um fator determinante nas decisões de investimento, muitos governos locais e órgãos públicos continuam dependendo de uma análise favorável do reconhecimento contábil do ativo para aprovar os seus projetos e acessar os créditos fornecidos pelos governos centrais. Dentre os 34 projetos de PPP na Escócia estudados pela CEPA (2005), 32 foram reconhecidos fora do balanço patrimonial do governo.

Uma outra preocupação dos oponentes da PPP diz respeito à perda de controle associada a cessão de direitos contratuais para o setor privado. O desempenho nunca poderá ser perfeitamente monitorado, visto que contratos completos não podem ser escritos. As principais implicações disso são (BETTIGNIES; ROSS, 2004):

- se uma mudança nas circunstâncias demandar mudanças no comportamento das empresas, isso precisará ser negociado sem o benefício da competição e isso pode ser caro;
- como o monitoramento é imperfeito, o ente privado poderá reduzir a qualidade ou outro elemento do contrato. Se o setor privado entrar em dificuldade, existe o risco de que ele reduza o nível de qualidade contratado. Como a falha do provedor pode ser caótica para os

usuários, o governo pode relutar em aplicar as sanções contratuais e colocar o construtor em risco de falha.

O colapso do “National Express”, que prestava serviços ferroviários em Melbourne, e do V/Line, que prestava serviços ferroviários no interior, provocou enormes perdas para o estado de Victoria, na Austrália, devido aos custos gerenciais incorridos após o abandono da concessão e às perdas sofridas pelos credores dos consórcios, que mantiveram o fornecimento para preservar a continuidade dos serviços. No meio do colapso da concessão da V-Line e da sua substituição por um contrato de gestão, o Secretário dos Transportes admitiu que essa opção proporcionaria um maior controle para o governo sobre o planejamento e a implantação de novos projetos (HURDLEY, 2004).

5.2.16 Impacto negativo para o emprego

A maioria das cidades britânicas tem parcerias em setores como educação, saúde e transportes. A “Association of Direct Labour Organizations” estima que a PPP promoverá 150 mil transferências e 30 mil demissões entre 1998 e 2007 (ADLO, 1999) e os estudos de economia local sugerem que, para cada quatro ou cinco empregos públicos perdidos na economia local, um outro emprego deverá ser perdido (CENTRE FOR PUBLIC SERVICES, 1995). Existem poucas publicações sobre questões trabalhistas na PPP, com exceção dos relatórios produzidos pelos sindicatos, explicitamente contrários à política, e pelos empregadores, argumentando que a gestão eficiente aumenta o desempenho e, portanto, as perspectivas de emprego para os funcionários (SEIFERT; IRONSIDE, 2002).

O setor privado argumenta que a gestão eficiente dos recursos humanos é fundamental para o sucesso da PPP. Um estudo do “Institute for Public Policy Research” observou que “a maioria dos operadores privados enfatizou que a maior mudança realizada foi (...) uma melhoria na utilização da força de trabalho” (IPPR, 1997). Conforme o IPPR (2001), “é precisamente na área da organização do trabalho que o setor privado pode fazer uma contribuição significativa para a gestão dos serviços públicos”. Isso não surpreende, uma vez que os serviços públicos são usualmente intensivos em mão-de-obra. Os custos com pessoal em uma prisão, por exemplo, podem totalizar 80% dos custos operacionais (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2003).

Pollock et al. (1999) revelam que as economias da PPP se devem a cortes em serviços e à contratação de enfermeiras menos capacitadas. Shaoul (2003) mostra que a PPP acarretou cortes nos gastos com pessoal em três das fundações hospitalares consultadas. O relatório do “Public Accounts Committee” sobre as prisões de Bridgend e Fazakerley indicou que “os custos operacionais do setor privado eram 8 a 15% mais baixos, embora o setor público estivesse se aproximando disso”. Porém, um agente ganhava £14.000 por ano no setor privado e £20.000 por

ano no setor público (PAC, 1998). Dessa forma, uma prisão privada com 500 funcionários custaria £75 milhões a menos em um contrato de 25 anos. Logo, o relatório mostrou que a diferença nos custos de pessoal superavam as economias e que os custos da construção privada superavam os custos públicos.

O NAO (2003) mostrou que “as melhores prisões em PFI são mais eficientes que a maioria das prisões públicas, mas as prisões menos eficientes estão entre as piores da carteira”. O Inspetor-Chefe do “Prison Service” descreveu a prisão privada de Ashfield como “provavelmente a mais deprimente que eu já inspecionei” (HM CHIEF INSPECTOR OF PRISONS, 2002). A inexperiência e o pequeno número de funcionários das prisões de PPP têm preocupado os inspetores (HM CHIEF INSPECTOR OF PRISONS, 2002). O quadro de funcionários reduzido resulta, em parte, da pressão para redução do preço nos contratos (SACHDEV, 2004).

Conforme apontado por David Dorward, do “Chartered Institute of Public Finance and Accountancy” (SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE, 2002):

O controle das questões trabalhistas depende da autoridade pública, que deve deixar claro na especificação que o consórcio deve pagar salários justos e atender os planos de previdência existentes. Se a autoridade é negligente e permite que essas situações não sejam monitoradas, parece que o setor privado estará pronto para abusar dessa posição. Portanto, é uma responsabilidade do órgão público assegurar que os contratos de PPP protegem os funcionários dessas circunstâncias.

Uma questão central na PPP diz respeito à transferência dos funcionários públicos para o consórcio privado. Apesar das iniciativas do governo escocês, os padrões continuam abaixo das condições trabalhistas no setor público. O governo escocês reconhece isso e tem proposto políticas para estender a proteção do “Transfer of Undertakings Protection of Employment” (TUPE) para todos os funcionários transferidos. Contudo, o TUPE não previne que os contratos dos novos funcionários sejam prejudicados. Seifert; Ironside (2002) sugerem que, apesar das regulações e da pressão dos governos e sindicatos, as condições de trabalho têm se deteriorado, tanto para os funcionários transferidos quanto para aqueles mantidos no setor público. Existe uma necessidade clara de pesquisas sistemáticas para fortalecer a evidência disponível atualmente.

5.3 Considerações sobre o Capítulo 5

O Capítulo 5 discute as principais vantagens e desvantagens da PPP, a partir da análise das experiências internacionais. Recentemente, as parcerias público-privadas têm sido adotadas para controlar os atrasos e sobrecustos nas obras públicas, aumentar a eficiência na gestão dos

projetos e reduzir os custos de manutenção e operação dos empreendimentos públicos. Os seguintes benefícios têm sido comumente associados com as parcerias: introdução de inovações na provisão dos serviços; alocação dos riscos para as partes mais aptas a gerenciá-los; gestão eficiente dos riscos de construção e operação; gerenciamento competente das facilidades públicas; antecipação de investimentos; atração de competências gerenciais do setor privado; e aumento do desempenho operacional.

Por outro lado, a revisão bibliográfica aponta as seguintes desvantagens: renegociações freqüentes, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento; exigência de garantias onerosas; custos e prazos licitatórios elevados; inflexibilidade contratual; aumento da rigidez dos orçamentos públicos; risco de distorção na alocação de recursos; redução na prestação de contas; necessidade de sigilo comercial dos contratos; custos elevados para a celebração e monitoramento dos contratos; redução na qualidade da concepção dos projetos; controle social reduzido; e impacto negativo para o emprego.

O modelo de análise da qualidade do investimento proposto neste trabalho tem como objetivo auxiliar a decisão sobre a alocação de recursos públicos escassos entre as crescentes demandas de infra-estrutura e serviços da sociedade. Uma parte do processo decisório, satisfatoriamente atendida pelos modelos utilizados na análise tradicional de projetos públicos (não necessariamente em projetos de PPP), diz respeito à decisão sobre o mérito do projeto. Contudo, parte da decisão consiste na seleção do modelo contratual mais eficiente para a alocação dos recursos públicos: i) provisão direta; ii) terceirização; iii) concessão e parceria público-privada; iv) privatização parcial ou total. A análise das vantagens e desvantagens das parcerias público-privadas é, portanto, notadamente relevante para a informação de um modelo que tem como finalidade decidir sobre a qualidade na execução de um determinado investimento em regime de PPP.

6 ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO EM PPPS

6.1 O conceito de “value for money”

Segundo Butt e Palmer (1985), a obtenção de “value for money” deve ser uma preocupação de todos os membros do governo, dos políticos e administradores dos órgãos públicos aos beneficiários dos serviços prestados. O “value for money” é atingido por meio do planejamento, monitoramento e análise do desempenho com base em declarações inequívocas e claras dos objetivos e metas políticas. O “value for money” corresponde, portanto, a uma expressão de economia, eficiência e eficácia com a qual as organizações operam no setor público (BUTT; PALMER, 1985).

A prestação de contas pública é um componente importante do sistema democrático. A prestação de contas significa que os responsáveis pela formulação e implementação das políticas devem explicar as suas atividades para os eleitores. Um elemento da prestação de contas pública consiste na adoção de práticas gerenciais que promovam a eficiência e a eficácia das entidades públicas. A maioria dos gastos governamentais não é financiada por tarifas dos usuários, mas por dotações orçamentárias, requerendo a prestação de contas. É esta noção de prestação de contas que conduz à expressão “value for money” (BUTT; PALMER, 1985).

Como um neologismo, a expressão “value for money” tem se tornado abrangente e ambígua. No entanto, geralmente se aceita que ela envolve três elementos básicos (BUTT; PALMER, 1985):

- economia: a economia designa a aquisição de recursos com uma quantidade ou qualidade apropriada com um custo mínimo. Dois aspectos são relevantes para determinar se o serviço é econômico: qualidade e custo. A qualidade dos materiais pode ser estabelecida por especificações técnicas. A qualidade da equipe pode ser provida por diretrizes profissionais ou por um acordo de trabalho. Uma vez que a qualidade dos recursos foi estabelecida, a gerência precisa assegurar que eles foram adquiridos com um custo aceitável ou mínimo, em relação às condições locais da operação;
- eficiência: a eficiência, por sua vez, consiste em assegurar que o nível máximo de resultados é obtido com uma determinada quantidade de recursos ou que uma mínima quantidade de recursos é utilizada para produzir um determinado nível de resultados. A definição implica

que se os resultados por unidade de insumo podem ser medidos, mas isto não é tão fácil de ser avaliado na prática, pois pode ser influenciado por fatores externos;

- eficácia: consiste na garantia de que o resultado de uma determinada atividade atinja os objetivos desejados. A gestão deve se preocupar, acima de tudo, com os resultados obtidos. É possível atingir o mesmo nível de eficácia de forma mais eficiente ou pode ser que uma ação seja ineficaz, embora opere com eficiência. Em alguns casos é possível produzir dados quantitativos para monitorar o desempenho. Em outros, é preciso que o valor seja medido de forma indireta ou por meio de julgamentos pessoais. Nestes casos, é vital tomar providências para limitar o viés e os gerentes devem buscar opiniões de terceiros e especialistas independentes.

6.2 Conflito entre as dimensões do “value for money”

Um conflito de difícil resolução pode ocorrer entre eficiência e eficácia, especialmente em serviços essenciais. Em áreas menos sensíveis, como a administração de parques, a gerência pode focar o aumento da eficiência, sem grande impacto para a eficácia. Por outro lado, a eficácia será o principal requisito no setor de emergência de um hospital e as pressões para o aumento da eficiência podem afetar negativamente a eficácia. A eficiência é claramente importante, mas em alguns programas a eficácia deve ser a preocupação primária. As equipes de emergência podem operar em longos períodos de inatividade, mas isto é um requisito para a prestação de um serviço eficaz (BUTT; PALMER, 1985).

Esses exemplos tendem a esconder um conflito muito ignorado pelos administradores, ou seja, as partes envolvidas na provisão de um mesmo serviço no setor público nem sempre têm as mesmas expectativas. Os políticos, com as eleições sempre em mente, tendem a olhar para o horizonte de curto prazo, quando eles desejam atingir os resultados. A gerência é mais preocupada com o sucesso em longo prazo. A sociedade, em geral, possui posições contraditórias: por um lado, requer melhores serviços; por outro, não desejam aumentar a sua contribuição. A opinião pública usualmente enfatiza temas tradicionais, tais como saúde, tarifas de energia, gastos com defesa e outros, tendendo a atentar menos para programas de doença mental, controle do uso de drogas e ajuda internacional (BUTT; PALMER, 1985).

O potencial para conflitos entre eficiência e eficácia depende de dois fatores: i) o nível de sensibilidade do programa; ii) as expectativas dos envolvidos na provisão ou recebimento do serviço. Apesar da possibilidade de conflito, existem programas nos quais os objetivos de economia, eficiência e eficácia podem ser alinhados, tais como acomodação para crianças carentes. As crianças podem residir em orfanatos ou ser adotadas. A última alternativa é mais econômica e, possivelmente, mais eficaz (BUTT; PALMER, 1985).

Outro exemplo consiste na construção de uma rodovia. A eficiência da atividade pode ser medida por meio do custo por quilômetro, da conformidade com o cronograma ou de outra medida similar. Em contrapartida, a eficácia pode ser aferida pelo nível segundo o qual o projeto atinge os objetivos de redução de tempo de viagem, acidentes, distúrbios nas comunidades vizinhas e custos de transporte. Pode-se perceber que as dimensões do “value for money” devem ser medidas em níveis gerenciais distintos. Basicamente, a eficiência avalia a gestão da construção, enquanto a eficácia avalia se a rodovia reduz os custos de viagem ou se ele é um “elefante branco” econômico e eficiente (BUTT; PALMER, 1985).

Butt; Palmer (1985) ressaltam que a obtenção de economia e eficiência é de pouca valia se a eficácia não é considerada. A economia e a eficiência exercem pouca influência na execução de programas que não atendem aos objetivos do governo. Nenhuma avaliação de “value for money” é completa sem considerar a eficácia, cuja análise requer a definição e a especificação dos objetivos e, em seguida, a avaliação do desempenho, de modo que ajustes sejam realizados ou ações corretivas sejam tomadas (BUTT; PALMER, 1985).

6.3 O “value for money” nos projetos de PPP

A expressão “value for money” subentende a existência de um padrão segundo o qual as ações relacionadas com a PPP podem ser orientadas e avaliadas. Muitos pesquisadores vêem o “value for money” como uma análise para determinar se uma organização está operando de forma econômica, eficiente e eficaz no uso dos recursos, operações, procedimentos e no atendimento aos seus objetivos. Em geral, a economia se refere à “aquisição de recursos de uma qualidade apropriada com um custo mínimo”. A eficiência, por sua vez, consiste em “assegurar que o máximo resultado é obtido com uma determinada quantidade de recursos ou que uma mínima quantidade de recursos é utilizada para um dado nível de resultados”. A eficácia, por outro lado, envolve “a garantia de que o resultado de uma determinada atividade alcance os resultados desejados” (DEMIRAG ET AL., 2004).

Demirag et al. (2004) enfatizam que, embora os aspectos econômicos do “value for money” sejam relativamente fáceis de quantificar, a avaliação da eficiência e eficácia de uma política é mais complexa. Isso ocorre primariamente devido às dificuldades envolvidas na mensuração dos produtos (para avaliar a eficiência) e dos resultados (para avaliar a eficácia). Para ser economicamente sensata, uma PPP tem que gerar uma combinação de eficiência produtiva (ganho privado) e alocativa (ganho social) superior à provisão pública, levando em conta que o setor público pode estar preparado para permutar alguma eficiência alocativa por eficiência produtiva. No contexto da PPP, o termo utilizado geralmente para descrever a eficiência

produtiva, segundo a ótica do parceiro público e da sociedade, é “value for money” (VÄLILÄ, 2005).

No Reino Unido, os manuais “Partnerships for Prosperity” (HM TREASURY, 1997) e “Green Book” (HM TREASURY, 2003) fornecem diretrizes sobre a análise dos projetos de PPP e a obtenção de “value for money” nos contratos de PPP. Contudo, a perspectiva assumida pelo Tesouro Britânico não define adequadamente “o que” significa “value for money” e “para quem” ele deve ser alcançado. Este tema tem sido discutido na literatura técnica (MAYSTON, 1999; SHAOUL, 2003) e o governo tem estabelecido procedimentos para assegurar que somente os projetos de PPP capazes de assegurar a promoção de “value for money” durante o seu ciclo de vida sejam aprovados (DEMIRAG ET AL., 2004).

Com o foco restrito ao desempenho nos processos de concepção, construção e aquisição, as primeiras publicações sobre o “value for money” nos projetos de PPP no Reino Unido focalizavam principalmente a dimensão econômica do conceito em detrimento de outros ideais não-quantificáveis (DEMIRAG ET AL., 2004). Por exemplo, o Tesouro afirma que o “‘value for money’ precisará ser demonstrado por meio da comparação das propostas do setor privado com um Projeto Público de Referência” (HM TREASURY, 1997). O Projeto Público de Referência (PPR) corresponde ao fluxo de caixa descontado dos custos da provisão do serviço pelo setor público. Os riscos transferidos para o setor privado são adicionados a estes custos para formar o Projeto Público de Referência ajustado a riscos, que é então comparado com o fluxo de caixa descontado das propostas comerciais do setor privado ajustado a riscos. A diferença é chamada de “value for money”.

De forma parecida, o modelo analítico do “National Audit Office” (NAO) e os relatórios das auditorias de “value for money” dos projetos de PPP são dedicados a “examinar os projetos de PPP à medida que eles são acordados entre os clientes do setor público e os fornecedores do setor privado” no estágio de negociação do contrato (NAO, 1999).

Shaoul (2004) afirma que as auditorias do “National Audit Office” têm, por um conjunto variado de razões conceituais, focado a economia, ao invés da eficiência e eficácia. Shaoul (2004) também argumentou que a análise de “value for money” tem considerado os custos para o governo ao invés da sociedade como um todo e que os benefícios da PPP, em comparação com os dos contratos tradicionais, têm sido marginais e subjetivos nos projetos hospitalares do “National Health Services” (NHS) britânico.

O conceito de “value for money” é relacionado com os conceitos de eficiência e eficácia de uma forma raramente precisa. O significado do valor tem sido institucionalizado pelos auditores do “National Audit Office” e da “Audit Commission”. O clima político e os imperativos econômicos

do governo central podem conduzir a uma retórica política por meio da qual a avaliação e a auditoria são definidas, organizadas e legitimadas de uma determinada forma. A extensão das funções de auditoria para questões de eficiência e eficácia inevitavelmente as inserem na arena política, criando tensões entre os auditores e os analistas políticos. Este conflito diz respeito também ao que constitui “política”, institucionalmente fora do escopo das auditorias de “value for money” dos projetos britânicos de PPP (HEALD, 2003).

No Reino Unido, o projeto de PPP deve demonstrar “value for money” para que o órgão público receba a aprovação para implantá-lo. A ênfase na avaliação e no “value for money” faz parte de uma iniciativa mais ampla do governo para introduzir técnicas formais de tomada de decisão no setor público, de modo a alocar recursos de forma racional e livre de interferência política ou preferência gerencial, podendo conduzir a uma alocação de recursos mais eficiente do ponto de vista social. Contudo, a teoria e a prática da análise de investimentos não tem sido isenta de problemas, particularmente no contexto dos serviços públicos e, em particular, da PPP (SHAOL, 2003).

Os itens seguintes discutem as metodologias de análise da qualidade do investimento (“value for money”) utilizadas por países com programas de PPP consolidados.

6.4 Análise do “value for money” na África do Sul

Os órgãos públicos sul-africanos devem preparar uma análise abrangente do “value for money” com o intuito de obter a aprovação do Tesouro para executar um projeto em regime de PPP. Esse estudo deve demonstrar que a PPP está em conformidade com o orçamento disponível, transfere riscos para o setor privado e promove ganhos em relação ao método tradicional. O estudo de viabilidade fornece informações sobre custos e indica se eles podem ser acomodados no orçamento do órgão sem interromper outras atividades. Ele permite ainda que o órgão identifique, quantifique, mitigue e aloque riscos; analise a estruturação do projeto; e minimize restrições que podem causar problemas para o projeto. O estudo de viabilidade é dividido em seis etapas: análise de necessidades, análise de opções, “due diligence”, análise do “value for money”²⁴, análise econômica, e plano do processo de contratação (NATIONAL TREASURY PPP UNIT, 2004).

Durante a análise de necessidades (Etapa 1), o órgão demonstra o alinhamento do projeto com os seus objetivos estratégicos, analisa o orçamento disponível, avalia o seu comprometimento e a sua capacidade institucional, especifica os resultados a serem alcançados e delimita o escopo do projeto. A análise de opções (Etapa 2) identifica as vantagens, desvantagens e os riscos das

²⁴ Daqui em diante, o termo “valor” será utilizado genericamente para designar “value for money”.

opções identificadas pelo órgão e recomenda qual delas deve ser adquirida como uma PPP. A etapa de “due diligence” (Etapa 3), por sua vez, tem como objetivo expor quaisquer aspectos legais ou regulatórios que podem impossibilitar a provisão do serviço pelo setor privado ou a implementação do projeto por meio de uma PPP (NATIONAL TREASURY PPP UNIT, 2004).

A análise de valor (Etapa 4) constitui a principal etapa do estudo de viabilidade. Ela permite ao órgão público avaliar se a PPP representa a melhor opção contratual para o projeto em questão. Dois modelos financeiros são preparados. O Projeto Público de Referência (PPR) estima os custos da execução de um projeto com o desempenho especificado pelo setor público, enquanto o modelo da PPP estima os custos da execução de um projeto com uma especificação de desempenho idêntica pelo setor privado. Os riscos envolvidos na execução do projeto, tanto na provisão pública quanto na provisão privada, são identificados, estimados e incorporados aos modelos, que são comparados para determinar qual opção é capaz de promover o melhor valor para o órgão público. Três critérios são considerados na análise: transferência de riscos para o setor privado, promoção de valor e viabilidade financeira (NATIONAL TREASURY PPP UNIT, 2004).

O PPR deve ser comparado com o orçamento do órgão para avaliar a viabilidade financeira do projeto. Se o projeto não for viável, o órgão deve modificar as especificações ou abandoná-lo. O PPR também é comparado com o modelo da PPP. Embora um teste do valor seja conduzido apenas quando as propostas dos licitantes são apresentadas, a indicação preliminar de que o modelo do PPR ou da PPP promove valor constitui um requisito para a aprovação do estudo de viabilidade. O PPR fornece uma referência para a análise do valor em relação ao modelo da PPP, durante o estudo de viabilidade, e em relação às propostas dos licitantes, na fase de licitação (NATIONAL TREASURY PPP UNIT, 2004).

Após a confecção dos modelos financeiros, o órgão público conduz uma análise de sensibilidade para avaliar a flexibilidade do PPR e do modelo da PPP a mudanças nas arbitragens nas quais eles se basearam. Deve-se analisar a sensibilidade das principais variáveis e o seu impacto na viabilidade financeira, na promoção de valor e na transferência de riscos do projeto. Concluída a análise de sensibilidade dos modelos, avalia-se a viabilidade financeira da execução do projeto em regime de PPP. Os órgãos devem consultar o orçamento anual e extrapolar os seus orçamentos além do plano plurianual (MTEF) a fim de compará-los com o custo do projeto. O projeto deve ser reexaminado ou abandonado se a viabilidade não for demonstrada (NATIONAL TREASURY PPP UNIT, 2004).

Após analisar a viabilidade da PPP, o órgão deve avaliar se o modelo de PPP é capaz de promover valor. Os modelos financeiros são revisitados para avaliar a sua robustez e estabelecer

uma indicação preliminar do valor. A fim de obter a aprovação do Tesouro para conduzir a licitação, o órgão público deve fornecer uma indicação do valor promovido pelo projeto contratado da forma tradicional ou por meio de uma PPP, através da comparação entre os modelos financeiros, que fornecem um “benchmark” para a avaliação das propostas durante a fase licitatória. A atividade seguinte envolve a escolha do modelo contratual a ser utilizado. Deve-se selecionar a PPP se a sua viabilidade for demonstrada e houver indicações razoáveis de que ela implicará um menor custo presente para o órgão (NATIONAL TREASURY PPP UNIT, 2004).

A última atividade da análise de valor consiste na verificação das informações utilizadas, a análise da conformidade legal do projeto e a aprovação do estudo de viabilidade. Os resultados dos modelos são muito dependentes das informações nas quais se baseiam. Como os projetos são sujeitos a auditorias e os modelos são consultados durante a licitação, é necessário avaliar a razoabilidade das informações utilizadas, a promoção de valor pelas soluções consideradas, a adequação das arbitragens adotadas, os métodos de avaliação empregados e o estabelecimento da rastreabilidade durante o estudo de viabilidade (NATIONAL TREASURY PPP UNIT, 2004).

Após a conclusão da análise de valor, o órgão deve conduzir uma avaliação econômica do projeto. Um projeto que não demonstra sua viabilidade econômica não recebe a aprovação para a licitação. Uma avaliação socioeconômica é requerida em novos projetos, projetos com altos custos de implantação e projetos que demandam uma análise das externalidades. A última etapa do estudo de viabilidade consiste na preparação do plano do processo de contratação, que contém o cronograma com os marcos do projeto, a confirmação de recursos suficientes para a obtenção das aprovações do Tesouro, as práticas gerenciais a serem utilizadas, a designação dos membros da equipe de projeto, as informações a serem disponibilizadas para os licitantes, o processo de avaliação das propostas, o roteiro de auditoria para o processo de contratação e os sistemas de segurança e confidencialidade (NATIONAL TREASURY PPP UNIT, 2004).

6.5 Análise do “value for money” no Reino Unido

6.5.1 Primeiro modelo de análise do “value for money”

O “Bates Review” recomendou que a “Treasury Taskforce” produzisse uma orientação sobre a preparação dos “projetos públicos de referência” (“Public Sector Comparator” ou “PSC”) e a avaliação das propostas do setor privado em relação à promoção de valor. A sugestão foi aceita e resultou na publicação de uma portaria e de uma nota técnica sobre o tema (Treasury Taskforce, 1999), refletindo o compromisso do governo com o uso da PPP sempre que ele proporcionasse valor em relação às alternativas disponíveis.

As licitações envolvem recursos públicos e, por conseguinte, deve-se assegurar que o dinheiro seja aplicado com economia, eficiência e eficácia. Onde for demonstrado que o recurso foi gasto desta forma, conclui-se que o governo alcançou valor (“value for money”). No Reino Unido, a principal evidência de obtenção de valor era provida por “comparadores”, utilizados até a presente data. Um comparador designa um valor de referência em relação ao qual o valor era avaliado em uma variedade de situações, incluindo as licitações da PPP. O Projeto Público de Referência, por sua vez, refere-se ao comparador utilizado especificamente na contratação dos projetos de PPP. A preparação do comparador usualmente envolve uma estimativa de custos baseada na hipótese de aquisição do ativo por meio de um financiamento público convencional, no qual o comprador retém a responsabilidade gerencial e se expõe a riscos consideráveis (Treasury Taskforce, 1999).

Dentre as características típicas dos comparadores, destacam-se (Treasury Taskforce, 1999): ele deve ser expresso em fluxo de caixa descontado; ele deve ser baseado no método de aquisição utilizado pelo governo para prover um determinado resultado; ele considera os riscos envolvidos naquele método de aquisição. Os riscos são considerados durante o processo de contratação e as suas formas de mitigação são consideradas. Considera-se o impacto desses riscos nos custos do projeto, estimam-se as suas probabilidades e explora-se a sensibilidade das estimativas. Em muitos casos, as estimativas de custos devem ser ajustadas para considerar os riscos do projeto. A Figura ilustra a análise de valor entre o PPR e a proposta de PPP. Conforme observado, os ajustes de riscos podem ser críticos para determinar a diferença entre o custo presente líquido do PPR e da proposta de PPP, usualmente designada como “valor” (Treasury Taskforce, 1999).

Figura 6.1. “Value for money” na PPP (Treasury Taskforce, 1999)

Como o governo tinha interesse em utilizar a PPP sempre que ele pudesse demonstrar um melhor valor para o contribuinte em relação às opções, era razoável produzir um comparador para auxiliar a informar o julgamento em quase todos os processos de aquisição estratégicos. Embora a competição provesse uma evidência convincente de que a PPP era a melhor opção para a execução do projeto, presumia-se que ela não poderia substituir as evidências produzidas pelos comparadores. Portanto, era necessário utilizar alguma forma de comparador em todos os projetos de PPP, exceto quanto evidências coletadas em relação a um conjunto de projetos similares mostrasse que a PPP proporcionava, indiscutivelmente, um valor superior às demais alternativas contratuais. A utilização dos comparadores poderia ser dispensada nestes casos (Treasury Taskforce, 1999).

A necessidade de comparadores dependia também do tipo de projeto. Um projeto de referência poderia ser utilizado como uma ferramenta gerencial durante a licitação, a fim de demonstrar a existência de uma opção de investimento financeiramente viável em um estágio inicial do projeto. Um Projeto Público de Referência, usualmente um refinamento do projeto de referência, era necessário para demonstrar que a PPP promovia um valor superior à opção contratual alternativa. O governo esperava os seguintes benefícios com a preparação do comparador: um efeito positivo na atitude dos licitantes; a identificação e a avaliação dos riscos em um estágio inicial do projeto; uma contribuição para que o comprador definisse o tipo de serviço requerido (Treasury Taskforce, 1999).

A referência para o desenvolvimento do comparador e a complexidade dos cálculos dependia do tipo de utilização esperado: como uma ferramenta gerencial ou como um valor de referência para demonstrar o valor. Outros fatores envolviam: o tipo de projeto; a disponibilidade de comparadores semelhantes; e a existência de opções contratuais alternativas. Os projetos auto-sustentáveis não requeriam a preparação de um comparador. Como o dinheiro público não é envolvido e esses projetos demandam, por definição, investimentos privados, cabe ao parceiro privado analisar a viabilidade do projeto. Nas “joint-ventures” onde o governo subsidiava o projeto, mas as receitas provinham principalmente de terceiros, havia a necessidade de um comparador para determinar se o investimento proporcionava um bom valor em relação a um uso alternativo do recurso para atender o mesmo objetivo de política pública. Por fim, onde os compradores contassem com uma alternativa genuína para adquirir o serviço por meio de um financiamento convencional, o PPR deveria ser baseado no custo da prestação dos serviços que atendessem à especificação de desempenho. O PPR deveria refletir o custo completo da provisão dos serviços, incluindo o custo dos ativos que o setor público teria construído e incorporando os riscos inerentes do desenvolvimento do projeto (Treasury Taskforce, 1999).

A nota técnica 5 sugeria que os órgãos públicos não deveriam confiar apenas na comparação entre a melhor proposta de PPP e o “benchmarking” público, que não deveria ser considerado como um “teste de passa ou falha”, mas como uma forma quantitativa de informar o julgamento, principalmente onde as propostas da PPP era muito próximas do valor do PPR. A análise deveria considerar também os fatores relevantes da avaliação das propostas, incluindo: o valor do risco transferido para o setor privado; as diferenças no serviço prestado por meio do PPR e da PPP; e as consequências para o setor público de receber o serviço em uma data diferente na PPP em comparação com o PPR. A nota técnica ressaltava que alguns fatores eram difíceis de quantificar, tais como diferenças nos padrões de serviços ou dos métodos de execução e das datas de entrega. Isso poderia requerer que a conclusão fosse feita de forma qualitativa. A obtenção de valor não significa necessariamente aceitar a menor proposta. Onde as decisões refletem fatores qualitativos, elas devem ser suficientemente documentadas para permitir a compreensão futura de como se chegou a conclusões (Treasury Taskforce, 1999).

A experiência prática sugeria que a documentação do PPR normalmente deveria incluir (Treasury Taskforce, 1999):

- uma visão geral do projeto;
- uma estimativa dos custos básicos do processo de contratação, incluindo:
 - custos de implantação, tais como aquisição, construção, gestão de projeto, honorários profissionais e equipamentos;
 - uma estimativa dos custos de operação;
- abordagem para as receitas de terceiros;
- abordagem para o valor dos ativos alienados;
- uma seção lidando com o valor dos ativos na transferência, disposição ou rescisão do contrato;
- uma matriz de riscos mostrando as diferentes fontes de riscos, os seus custos, a probabilidade de ocorrência e as consequências para o projeto;
- um fluxo de caixa descontado mostrando a programação dos custos, descontados para produzir os custo presente líquido do projeto;
- análises de sensibilidade;
- apêndices.

6.5.2 Novo modelo de análise do “value for money”

Em agosto de 2004, o Tesouro instituiu uma nova metodologia para a análise de projetos de PPP substituindo a Nota Técnica 5, publicada em 1999 (HM TREASURY, 2004). A nova proposta incorporou as mudanças na metodologia de análise de investimentos do governo britânico estabelecidas no novo “Green Book”, publicado em 2003 (HM TREASURY, 2003), e rebateu algumas das críticas realizadas à metodologia anterior, centrada no Projeto Público de Referência. Na nova abordagem, as análises de valor devem ser realizadas o mais cedo possível e os órgãos devem assegurar a flexibilidade para que outros modelos contratuais sejam adotados. Dentre as mudanças na metodologia, destacam-se (HM TREASURY, 2004):

- um novo teste do valor potencial dos modelos contratuais quando as decisões sobre investimentos são tomadas, assegurando que a PPP seja utilizado onde houver evidências dos seus potenciais benefícios. Além disso, os órgãos devem prover flexibilidade orçamentária suficiente para acomodar decisões subseqüentes caso a PPP não seja utilizado;
- reforma do Projeto Público de Referência como parte de uma análise econômica rigorosa do projeto durante a preparação do plano de negócios preliminar, antes da licitação do projeto, permitindo que diferentes modelos contratuais sejam adotados a fim de oferecer o melhor valor;
- estabelecimento de um teste final durante o processo de contratação do projeto para avaliar o interesse comercial no projeto e a capacidade de o mercado executá-lo de forma eficiente.

A necessidade de mudanças na metodologia surgiu devido à reforma nas práticas de análise de investimentos consubstanciada no novo “Green Book” (HM TREASURY, 2003) e nas reformas na análise de investimentos estabelecidas no relatório “PFI: Meeting the Investment Challenge” (HM TREASURY, 2003). A metodologia incorporou também os resultados dos relatórios do “National Audit Office” sobre os projetos de PPP. A proposta central é que a PPP seja utilizada somente onde ele agrega valor, entendido como uma combinação ótima de custos ao longo da vida útil e qualidade (ou adequação ao uso) a fim de atender as necessidades dos usuários. A metodologia enfatiza que o valor nem sempre corresponde à escolha do menor preço ou da menor proposta (

Figura 6.2) e que o método contratual não deve ser escolhido para assegurar um tratamento contábil específico para o projeto (HM TREASURY, 2004).

Figura 6.2. Três estágios no processo de avaliação do Valor Agregado (HM TREASURY, 2003).

Durante o processo de contratação de um projeto de PPP, deve-se avaliar o interesse comercial no projeto antes da licitação, a fim de assegurar a existência de um mercado competitivo, manter um cronograma realista e os custos de transação para ambos os setores reduzidos. Deve-se também zelar para que não ocorram falhas ou abusos de mercado durante a licitação de modo a comprometer o valor da transação (HM TREASURY, 2004).

Para analisar o valor, uma atenção particular deve ser prestada para os seguintes itens (HM TREASURY, 2004):

- a qualidade na concepção deve fazer parte do processo de análise. O valor nem sempre equivale ao menor custo e se deve considerar a avaliação do impacto da concepção e da sustentabilidade no processo de contratação;
- o valor não deve ser atingido em prejuízo dos contratos de trabalho dos funcionários. A equipe de projeto deve avaliar as desvantagens da transferência dos funcionários durante a análise da adequação da PPP;
- fatores (não mercadológicos) que afetam o valor do modelo contratual, podendo incluir externalidades, tais como o impacto ambiental, mas também fatores como riscos estratégicos que não afetam diretamente o projeto (HM Treasury, 2004).

Durante a contratação de um PFI, os órgãos contratantes devem considerar as diretrizes referentes ao tratamento dos funcionários, incluindo o “Cabinet Office Statement of Practice”, publicado em 2001, as diretrizes do Tesouro Britânico e, onde aplicável, o “Best Value Code of Practice”, as diretrizes do NHS referentes à Retenção do Emprego e o Protocolo Escocês em Questões Empregatícias. Deve-se atentar ainda para as diretrizes estabelecidas no relatório “MTIC” (HM TREASURY, 2004).

Fundamental para qualquer análise deve ser uma análise de viabilidade financeira realista. A viabilidade financeira diz respeito ao que é viável dentro da dotação orçamentária do órgão público. Nos departamentos centrais, isto deverá estar alinhado com os “Limites Delegados de Despesas” e consistente com os planos de investimentos. Em todos os estágios, os projetos não devem receber aprovações a menos que o órgão público tenha um alto grau de confiança de que o projeto é financeiramente viável. Deve-se considerar: se as especificações previstas consideram integralmente as possíveis despesas orçamentárias; se as arbitragens de viabilidade financeira se sustentam após a finalização das decisões orçamentárias para o período fiscal e as repercussões que as mudanças podem ter nas prioridades e no prazo; como as mudanças na transferência de subsídios afetariam as considerações de viabilidade financeira para os governos locais. Igualmente importante para o estabelecimento da viabilidade financeira é a inclusão de “viés otimista” no cálculo do custo do projeto, assim como na orçamentação e na análise do potencial tratamento contábil do projeto (HM TREASURY, 2004).

A revisão do “Green Book” introduziu algumas mudanças na análise de projetos que também se aplicam à análise de projetos de PPP, tais como (HM TREASURY, 2004):

- taxa de desconto: a taxa de desconto de 6% (real) utilizada previamente nas análises foi reduzida para 3,5% e passou a refletir apenas uma estimativa da taxa social de desconto (“social rate preference time”);

- viés otimista: para solucionar a tendência otimista dos analistas, devem-se fazer ajustes explícitos para este viés. Os ajustes devem ser baseados em evidências empíricas e ajustados para as características únicas do projeto. Diretrizes para categorias genéricas de projetos estão disponíveis, e devem ser utilizadas na ausência de evidências mais específicas. Se os órgãos públicos possuem evidências mais robustas sobre sobrecustos e outros aspectos do viés, esta evidência deve ser preferencialmente utilizada;
- taxas: se os modelos contratuais conduzem a diferentes receitas tributárias, esta diferença deve ser considerada. Isso frequentemente ocorre em projetos de PPP. O “Green Book” apresenta a metodologia para considerar estas diferenças;
- benefícios: o “Green Book” sugere que os analistas quantifiquem os benefícios que podem resultar de um investimento ou escolha do modelo contratual, assim como os custos. Em particular, existe uma ênfase renovada em quantificar estes benefícios que anteriormente eram sujeitos a análises qualitativas.

As mudanças básicas estabelecidas nestas diretrizes incluem (HM TREASURY, 2004):

- a decisão final baseada na análise quantitativa hipotética não será mais tomada antes da assinatura do contrato (plano de negócios final). A avaliação das propostas é um exercício independente e existem orientações específicas para auxiliá-la;
- as decisões são tomadas antes do início do processo de contratação a fim de aumentar as habilidades para as autoridades promoverem a flexibilidade necessária para manter uma escolha autêntica;
- o valor não deve ser alcançado em prejuízo dos direitos trabalhistas;
- as análises quantitativas devem ser contextualizadas, evitando-se as estimativas pontuais para aprovar ou reprovar o projeto;
- uma abordagem factual é fundamental para uma tomada de decisão informada;
- a quantificação dos benefícios sócio-econômicos é importante para a análise;
- a PPP não deve ser utilizada em licitações de tecnologia da informação (TI) e tecnologia da informação e comunicação (TIC);
- projetos menores do que £20 milhões, licitados individualmente, usualmente não são adequados para a PPP.

Os órgãos públicos precisarão coletar uma série de informações sobre o projeto e o programa, incluindo informações sobre avaliações pós-projeto. Esta informação pode incluir (HM TREASURY, 2004):

- uma lista de dificuldades específicas encontradas durante a análise;
- as fontes e informações utilizadas para avaliar o risco;
- as lições aprendidas durante o processo, identificando o que poderia ter sido feito diferentemente, por exemplo, atrasos, alterações de projeto com reflexos na viabilidade financeira e o escopo do projeto, ou falhas consideráveis nos níveis de desempenho;
- quaisquer novas idéias ou inovações implementadas e as contribuições dos membros da equipe;
- descrição da estrutura de avaliação do processo;
- uma visão da situação atual do mercado;
- viés otimista adotado;
- informações sobre os resultados das transferências de empregados também podem ser coletadas e registradas. Os gerentes de contrato devem atualizar esses registros nos marcos intermediários do contrato conforme estabelecido pelo promotor do projeto.

6.5.2.1 Análise do programa de investimentos

Os projetos de PPP devem ser avaliados, no nível do programa de investimentos, antes da conclusão do plano de negócios preliminar. Os principais objetivos dessa avaliação consistem em (HM TREASURY, 2004): avaliar se a PPP pode promover valor para o programa de investimentos; decidir quais modelos contratuais devem ser aplicados para os projetos de um programa; aumentar a transparência e o fluxo de projetos; auxiliar os órgãos a decidir sobre a combinação de modelos contratuais capazes de promover valor para os programas; assegurar que os projetos de PPP sejam viáveis; garantir que o tratamento contábil dos projetos seja considerado; assegurar que os órgãos públicos implementem o programa de PPP de modo a assegurar o valor e reduzir os custos de transação.

Recomenda-se uma análise quantitativa e qualitativa. Os órgãos devem observar outros setores para avaliar o impacto dos seus projetos no mercado. A análise qualitativa considera a viabilidade, aceitabilidade e exequibilidade da PPP em relação a outros modelos contratuais. A análise quantitativa estima os custos de implantação e operação, incluindo ajustes para o viés otimista e os riscos específicos, assim como os custos de transação. Inevitavelmente, a análise quantitativa no nível do programa utiliza estimativas subsidiadas por evidências de contratos anteriores. Esta abordagem deve desencorajar modelagens complexas e promover simplicidade para refletir as incertezas desse estágio do processo (HM TREASURY, 2004).

6.5.2.2 Análise do projeto

A análise no nível do projeto envolve uma análise quantitativa e qualitativa e é o último ponto do processo de decisão sobre valor onde existe uma análise quantitativa sobre a adequação do modelo contratual. O Projeto Público de Referência deve identificar os projetos, no plano de negócios preliminar, que podem se beneficiar com as decisões do nível do programa. Ele permite que os órgãos contratantes façam ajustes onde isso for apropriado e, quando necessário, optem pelo modelo contratual tradicional. O PPR não deve ser reavaliado após a aprovação do Plano de Negócios Preliminar. Os principais objetivos da condução da análise no nível do projeto incluem (HM TREASURY, 2004):

- verificar se a decisão inicial de utilizar a PPP, baseada na análise do programa de investimentos, é válida;
- onde questões específicas do projeto sugerem que a PPP não oferece valor, direcionar o órgão contratante para outras soluções, incluindo a mudança para o modelo tradicional;
- retroalimentar o nível do programa para melhorar a base de dados e o potencial para gerenciamento do mercado;
- assegurar que os órgãos progridam somente se elas estão confiantes de que o projeto é viável financeiramente;
- assegurar que um processo licitatório eficiente seja planejado com um cronograma realista;
- testar onde a solução da PPP é comercialmente atraente;
- verificar se arranjos de partilha de riscos apropriados podem se materializar;
- prover um modelo com o qual a equipe de projeto possa tomar decisões difíceis se a análise sugerir que as condições de mercado são desfavoráveis.

6.5.2.3 Análise do processo de contratação

A análise no nível do processo de contratação consiste em antecipar quaisquer problemas de mercado. Se as estimativas de custos do plano de negócios preliminar diferirem de forma considerável do preço na formalização do contrato, deve-se questionar se existem razões externas legítimas que não poderiam ser previstas e por que o aumento não foi capturado pelas estimativas de viés otimista. Esta análise deve então ser incorporada às estimativas de viés otimista no futuro. Os principais objetivos deste estágio consistem em (HM TREASURY, 2004): levantar informações sobre os mercados para os projetos na fase inicial de planejamento e de licitação; determinar se existe falha ou abuso de mercado; e assegurar que a partilha de riscos proposta seja atingível. O processo de contratação pode ser dividido em estágios distintos e

claros, conforme estabelecido pelos órgãos públicos, que devem avaliar a qualidade da competição em cada um dos diferentes estágios. Se o interesse do mercado cair abaixo de um determinado patamar, os órgãos podem reconsiderar a abordagem adotada (HM TREASURY, 2004).

6.6 Análise do “value for money” em Victoria

Em Victoria, Austrália, o escopo do projeto é delimitado e os riscos e custos são identificados, para que os benefícios da proposta sejam testados, durante a preparação do plano de negócios. Uma análise da capacidade e do interesse do mercado fornece uma evidência do potencial de promoção de valor da PPP. A avaliação dos impactos permite a condução de um teste do interesse público (PIT) e a identificação de questões sobre as quais o governo deve estar consciente. O plano de negócios fornece uma oportunidade para o governo formar uma visão sobre a PPP antes que recursos consideráveis sejam comprometidos. As principais funções do plano de negócios consistem em (PARTNERSHIPS VICTORIA, 2001):

- definir o escopo do projeto por uma perspectiva de resultados e custos;
- confirmar a contribuição do projeto para a carteira e os objetivos políticos do governo;
- examinar o impacto financeiro do projeto para o governo;
- analisar os custos e benefícios associados com o projeto e demonstrar os benefícios globais;
- desenvolver uma visão geral da estrutura do arranjo proposto;
- avaliar o interesse do mercado pelo projeto e se isto representa uma oportunidade de negócios comercialmente viável;
- garantir que o interesse público seja protegido.

6.6.1 O plano de negócios

O plano de negócios reúne um volume maciço de dados de trabalhos preparados previamente. O formato do plano de negócios deve atender às políticas de investimento em infra-estrutura e às diretrizes adotadas pelo governo (PARTNERSHIPS VICTORIA, 2001):

- objetivo do projeto: o objetivo e o alinhamento do projeto com o plano estratégico do governo deve ser avaliado. O seu escopo deve ser revisto em relação à política da carteira, a política geral do governo e a direção estratégica futura durante os marcos do projeto, uma vez que as condições sociais, econômicas e políticas podem mudar ao longo do tempo;
- os resultados a serem entregues: os funcionários com experiência em executar os resultados requeridos podem auxiliar a identificação dos serviços necessários para produzi-los;

- estrutura do projeto: o plano de negócios deve indicar os arranjos sendo considerados e justificar a seleção de uma determinada alternativa;
- análise de riscos: o plano de negócios deve identificar os riscos associados com o projeto, especificando os riscos externos e ligados ao seu desenvolvimento pelo governo, os riscos alocados para a parte privada e aqueles retidos pelo governo. O plano de negócios deve incluir uma visão preliminar do custo dos riscos incorporados ao comparador;
- comparador: uma análise financeira preliminar do custo presente líquido dos serviços de construção, manutenção e serviços auxiliares deve ser conduzida. Isso envolve a estimativa de custos de todo o projeto para os prováveis requisitos financeiros e forma a base do comparador (PPR) para prover um valor de referência para avaliar as propostas mais tarde;
- comprometimento do governo: detalha o comprometimento do governo, que varia de um suporte contratual ou financeiro a uma atuação como facilitador ou regulador. As implicações orçamentárias de eventuais subsídios devem ser oportunamente discutidas com o Tesouro;
- análise de custo-benefício: uma análise dos custos e benefícios deve ser preparada antes que o governo se comprometa com um grande projeto de infra-estrutura. A análise deve demonstrar que a abordagem proposta promove valor em relação às opções disponíveis;
- capacidade e interesse de mercado: deve-se avaliar se o setor privado tem capacidade para executar o projeto, se os riscos e recompensas do projeto representam uma oportunidade comercial genuína e se o mercado financeiro suportará a proposta naquele momento;
- medida do desempenho e mecanismo de pagamento: deve-se analisar a relação entre os pagamentos do governo e o nível de desempenho do setor privado na prestação do serviço;
- partes interessadas: o órgão deve identificar as partes interessadas, descrevendo a relação e o impacto do projeto para cada uma delas, e preparar um plano de consulta pública;
- impactos locais e no emprego: o plano de negócios deve analisar questões referentes ao emprego;
- interesse público: a inclusão de um teste do interesse público no plano de negócios assegura que essas questões sejam adequadamente documentadas para consideração futura no processo de aprovação do projeto;
- terreno: o plano de negócios deve indicar se o governo tem a intenção de indicar um certo terreno ou deixar a questão da localização aberta para os licitantes;

- impactos ambientais e no planejamento: deve-se conduzir uma análise dos impactos ambientais, incluindo restrições em potencial e questões ligadas ao planejamento e à obtenção de licenças e aprovações na área do terreno escolhido;
- cronograma e recursos do projeto: um cronograma deve indicar os principais estágios do projeto e o tempo estimado para início da prestação dos serviços. Devem-se discutir os recursos para executar o projeto e os custos esperados da equipe de projeto.

O plano de negócios é preparado pelo órgão público com a assistência do Tesouro. O Tesouro avalia a viabilidade, prioridade e a conformidade do projeto com as políticas do governo antes de submeter o plano de negócios para a obtenção de apoio e a aprovação do financiamento. A análise das propostas usualmente é conduzida durante o processo orçamentário anual, permitindo que as PPPs sejam avaliadas e priorizadas ao lado de outras propostas de projetos de infra-estrutura (PARTNERSHIPS VICTORIA, 2001).

6.6.2 Análise do “value for money”

Na avaliação, o comparador (PPR) é utilizado como um valor de referência quantitativo para a avaliação das propostas. Cada projeto terá o seu próprio critério de avaliação. A Figura 6.3 ilustra alguns dos fatores que podem ser considerados durante a avaliação, mostrando como eles se relacionam.

Figura 6.3. Fatores típicos de avaliação de propostas da Partnerships Victoria (PARTNERSHIPS VICTORIA, 2003).

O critério em relação ao qual as propostas são avaliadas deve ser estabelecido no programa de necessidades do projeto. A comparação financeira entre o custo presente líquido do comparador e o das propostas recebidas é somente um componente do processo de avaliação. Nem todos os critérios de avaliação podem ser avaliados de forma quantitativa. Os elementos qualitativos podem ser críticos para um projeto e é essencial que a análise de valor reflita isto. Algumas vezes

é tentador enfatizar os aspectos quantitativos da avaliação, que parecem mais precisos e objetivos. Pode também ser um erro tentar avaliar elementos de difícil quantificação, o que criar uma percepção equivocada de precisão, sem produzir resultados superiores a uma decisão baseada no julgamento subjetivo. A análise de valor deve considerar um conjunto de fatores quantitativos e qualitativos (PARTNERSHIPS VICTORIA, 2003):

- comparador: o “benchmarking” entre o custo presente líquido do comparador e o das propostas recebidas constitui um dos principais elementos da análise quantitativa. As variações das propostas em relação ao comparador devem ser consideradas para garantir uma comparação justa. Embora a estimativa seja incerta, a diferença entre o custo das propostas e o custo do comparador é um número importante;
- impacto nos serviços essenciais: o comparador e as propostas recebidas devem estar em conformidade com as especificações de desempenho. Porém, se a proposta privada introduz uma inovação que a torna mais econômica, isto deve ser considerado. A viabilidade e o custo das economias devem ser avaliados;
- prestação do serviço: a qualidade do serviço é um aspecto vital e não-quantificável da avaliação. A proposta pode oferecer um serviço superior às especificações, excedê-las em algumas áreas ou utilizar insumos e processos capazes de proporcionar um melhor serviço;
- qualidade na concepção: enquanto todas as propostas podem se conformar aos requisitos de planejamento e a outros critérios explícitos, elas serão diferentes umas das outras e do projeto de referência no seu tratamento estético e impacto ambiental. Estas diferenças podem ser consideradas na avaliação, se elas fizerem parte do critério de avaliação;
- sustentabilidade: a sustentabilidade do arranjo financeiro proposta deve ser avaliada em detalhe. A sustentabilidade pode ser entendida como a baixa probabilidade de insolvência. Para avaliar a sustentabilidade, o órgão precisa examinar fatores que induziriam qualquer proposta ao insucesso, tais como questões ligadas ao crédito, a estruturação dos impostos e a experiência e capacidade do ente privado;
- transferência de riscos não quantificável: o valor dos riscos transferidos para o ente privado não é quantificável, mas isto não significa que a alocação dos riscos seja isenta de uma análise de valor. A alocação de alguns destes riscos entre o governo e o ente privado pode impactar significativamente a análise de valor.

6.6.3 Projeto público de referência

O comparador (PPR) é construído e refinado durante a análise inicial e antes da publicação do projeto, desempenhando os seguintes papéis centrais (PARTNERSHIPS VICTORIA, 2003):

estimar os custos em uma fase inicial do processo de contratação; prover uma ferramenta gerencial durante o processo licitatório, auxiliando a equipe de projeto e do Tesouro a gerenciar o processo e focar as especificações, a alocação de riscos e o orçamento do projeto; prover uma forma confiável de demonstrar valor; prover um “benchmarking” e uma ferramenta de avaliação consistente; encorajar a competição na licitação e criar confiança no rigor financeiro e na probidade no processo de avaliação. O PPR pode ser definido como uma estimativa de custos hipotética ajustada pelos riscos do projeto se ele for financiado, controlado e implementado pelo governo. O PPR é preparado em conformidade com a especificação de desempenho, a alocação de risco proposta no contrato no edital de concorrência e é baseado na forma mais eficiente de execução pelo governo. O PPR é composto por quatro elementos básicos: riscos transferidos; riscos retidos; isonomia competitiva; e orçamento básico. Dentre as suas características básicas, citam-se:

- ele é expresso como o custo presente líquido do fluxo de caixa projetado baseado na taxa de desconto especificada pelo governo ao longo da vida útil do projeto;
- ele é baseado na forma mais recente e eficiente de execução do projeto pelo setor público para serviços similares de infra-estrutura;
- ele inclui ajustes para isonomia competitiva de tal forma que não existam vantagens financeiras entre a titularidade pública ou privada;
- ele contém uma avaliação do custo dos que podem ser transferidos para o setor privado se o projeto for desenvolvido como uma PPP;
- ele contém uma avaliação do custo dos riscos que podem ser retidos pelo governo se o projeto for contratado como uma PPP.

A Figura 6.4 fornece uma ilustração diagramática dos componentes do PPR e do processo de avaliação financeira. Segundo os critérios quantitativos, a Proposta 1 deve ser selecionada na Figura, visto que ela representa o melhor valor para o governo. Por outro lado, a Proposta 2 não seria selecionada em relação ao PPR. Se não houvesse uma proposta menor do que a segunda, o modelo contratual convencional seria escolhido (PARTNERSHIPS VICTORIA, 2000).

Figura 6.4. Valor agregado e avaliação de propostas (Partnerships Victoria, 2000).

6.7 Análise do “value for money” na Irlanda

O principal indutor do programa de PPP é o desejo de promover o “value for money” na execução de projetos de infra-estrutura. Portanto, deve haver uma justificativa para o projeto, uma licitação competitiva e uma demonstração de que a PPP promove um valor superior ao das demais opções. O propósito da análise da PPP é avaliar o potencial de promoção de valor da PPP em comparação com a licitação convencional na etapa de análise das alternativas. Duas questões são tratadas: o potencial de execução do projeto como uma PPP; o potencial de promoção de valor da PPP. Os resultados da análise de PPP determinam se o projeto recebe a autorização para prosseguir como uma PPP. Os principais elementos da análise da PPP incluem (DELG, 2000): as especificações de desempenho; a análise de valor; a análise preliminar de riscos; a análise da bancabilidade; a análise da viabilidade legal; a seleção da alternativa da PPP; a identificação dos parâmetros da análise de valor; e o plano indicativo da implementação.

As PPPs devem ser implementadas onde se espera que elas possam promover valor. A análise de valor é, portanto, um requisito para a licitação de PPPs. Antes de entrar em uma PPP, é importante que o governo avalie o seu potencial de promoção de valor. Isso permite compreender o potencial de obtenção de economias ou benefícios adicionais por meio da PPP. A análise final da promoção de valor pode ser feita somente ao término da licitação. A análise do valor potencial da PPP é composta por duas partes (DELG, 2000): identificação dos fatores que determinam se um projeto promove valor; análise do potencial do setor privado promover valor com relação a estes fatores. Os resultados da análise informam a seleção do modelo mais adequado de PPP e a identificação do escopo “ótimo” da PPP e dos parâmetros utilizados para avaliar se a PPP escolhida promove valor. Em geral, as PPPs podem promover valor por meio de:

menores custos ao longo da vida útil; melhor alocação de riscos; implementação mais rápida; melhor qualidade do serviço; geração de receitas adicionais.

As principais ferramentas para identificar as fontes potenciais de valor são a análise de precedentes e a sondagem de mercado. O escopo das análises varia, mas elas usualmente enfocam (DELG, 2000): o escopo do contrato, incluindo a relação entre a execução do projeto e a provisão do serviço; o potencial para a transferência econômica de riscos; a oportunidade para a geração de receitas e utilização adicional do ativo; e o potencial valor identificado no final da licitação de projetos similares. Os documentos de outros projetos, tais como relatórios das licitações e análises realizadas após a construção e durante a operação, podem ser úteis. Informações quantitativas devem ser registradas onde possível e devem incluir informações de custos, receitas, cronogramas de execução, desempenho e satisfação dos usuários.

Onde houver dúvidas em relação ao potencial de geração de valor de uma PPP em relação ao modelo tradicional, o órgão pode preparar um modelo-sombra da PPP. Estes modelos podem ser elaborados de duas formas (DELG, 2000):

- estimativa das economias requeridas: os custos adicionais da PPP (custos financeiros, margens de lucro, custos licitatórios e custo da regulação) podem ser somados ao comparador para avaliar, com base nos resultados da revisão preliminar e na sondagem de mercado, se o setor privado pode compensar esses custos adicionais;
- proposta de PPP: preparar uma proposta de PPP para o projeto. Este modelo seria comparado com o custo estimado da provisão tradicional para avaliar o potencial de promoção de valor da PPP.

6.7.1 Projeto Público de Referência (PPR)

A promoção de valor em uma PPP é demonstrada através da competição efetiva entre os licitantes e, em projetos que envolvem recursos públicos, por meio de uma análise dos custos e benefícios da proposta de PPP escolhida. A natureza da análise de valor realizada no final da licitação depende do tipo de projeto (DELG, 2000):

- projetos auto-sustentáveis: os projetos auto-sustentáveis requerem que o construtor recupere os custos por meio de tarifas. O órgão define o método para estabelecer as tarifas e desenvolve um mecanismo de pagamento para executar a política do governo, os objetivos do projeto e proteger o interesse público. Como o projeto envolve uma transação entre o construtor e os usuários e não existe dinheiro público envolvido, não existe a necessidade de uma análise detalhada de valor, que é supostamente alcançado por meio de um processo competitivo;

- concessões subsidiadas: as questões acima se aplicam aos projetos onde o governo complementa as tarifas. Como esses projetos envolvem recursos públicos, existe a necessidade de assegurar que o subsídio representa o melhor uso dos recursos públicos. Portanto, o benefício gerado na aplicação do subsídio deve ser comparado com o benefício auferido na aplicação da subvenção em um projeto alternativo. As subvenções podem tomar diversas formas, incluindo subsídios e o suporte de receitas. Os custos indiretos, tais como a provisão de rodovias de conexão para um grande projeto, devem ser considerados;
- concessões administrativas: onde o setor público é o principal comprador (subsídios diretos ou indiretos superiores a 50% do custo), uma análise detalhada de valor é requerida ao final da licitação, envolvendo dois elementos principais:
- comparação financeira: comparação entre o custo da proposta de PPP escolhida e o custo do contrato público tradicional, expresso em fluxo de caixa descontado ao longo da vida do contrato de PPP. Dentro de certas circunstâncias outras medidas podem ser utilizadas como base para o comparador financeiro;
- comparação qualitativa: comparação dos fatores de difícil quantificação, mas com um valor significativo para o governo e o público, tais como a velocidade na execução, a qualidade do serviço e a segurança na prestação do serviço.

A comparação financeira pode tomar quatro formas de acordo com as características do projeto e do estágio de desenvolvimento da PPP (DELG, 2000):

- comparador financeiro: comparação entre o custo da principal proposta de PPP com o custo da execução do projeto por meio do modelo contratual tradicional;
- melhor alternativa disponível: onde o custo do modelo contratual é difícil de determinar, o custo da proposta escolhida pode ser comparado com a estimativa da melhor alternativa disponível;
- “benchmarks”: envolvem a comparação da proposta de PPP escolhida com “benchmarks” independentes de preços, comparáveis e confiáveis ou custos unitários;
- projetos de PPP comparáveis: envolvem a comparação da proposta de PPP escolhida com o custo de projetos comparáveis de PPP.

6.8 Críticas ao Projeto Público de Referência

O uso do Projeto Público de Referência (PPR) gerou um debate considerável no Reino Unido, devido à falta de confiabilidade, precisão e relevância na modelagem. A falta de transparência da alocação e avaliação de riscos constitui uma área de grave preocupação (AKINTOYE ET AL.,

2002). O PPR enfoca os fatores que podem ser facilmente quantificados, mas tende a desprezar fatores relevantes para a análise do valor. A transferência dos riscos, a qualidade dos serviços e os objetivos políticos mais abrangentes são menos fáceis de quantificar e podem não ser refletidos no PPR.

Demirag et al. (2004) observaram que a perspectiva restrita assumida pelo Tesouro Britânico não define adequadamente “o quê” significa valor e “para quem” ele deve ser atingido. A carência de alternativas contratuais legítimas para a PPP suscitou dúvidas sobre a objetividade na preparação dos PPRs, indicando que o exercício era pouco preciso e transparente (BALL ET AL., 2001). O PPR parece fadado ao erro devido à complexidade da modelagem usualmente empregada (PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 2003). Uma pesquisa da “Association of Chartered Certified Accountants” com 200 dos seus membros indicou que (ACCA, 2002):

- 42% não acreditam que a PPP seja benéfica para os serviços públicos;
- 57% não acreditam que a PPP agregue valor;
- 57% concordam que os órgãos públicos são impedidos de escolher a alternativa capaz de promover o melhor valor, uma vez que a PPP é o único modelo contratual disponível;
- 58% não acreditam que os projetos de PPP são objetivamente testados em relação ao valor;
- 28% discordam fortemente que a PPP permite a organizações públicas se beneficiarem das competências do setor privado;
- 39% não optariam pelo envolvimento do setor privado no futuro, se eles fossem capazes de escolher livremente entre a PPP e o modelo contratual tradicional.
- 48% não aconselhariam outras organizações a utilizar a PPP.

O Tesouro Britânico reconheceu a limitação de precisão dos PPRs. Eles são suscetíveis ao erro devido à complexidade da modelagem financeira e dependem de estimativas incertas, que limitam sobremaneira a precisão alcançada, apesar do esforço de análise empreendido. Os planejadores podem acreditar que o PPR proporciona uma precisão maior do que aquela verificada na prática. As decisões podem ser tomadas com base em diferenças pequenas ou desprezíveis entre o PPR e a PPP (HM TREASURY, 2003). O “National Audit Office” também apontou inadequações na utilização dos comparadores, como no edifício principal do Ministério da Defesa, onde o PPR forneceu uma estimativa de custos de £746,2 milhões, comparada com um contrato esperado de £746,1 milhões. A precisão na estimativa de custos de projetos de longo prazo de maturação foi considerada ilegítima e a pequena margem em favor da opção em PPP não assegurava que o contrato agregaria valor ao projeto (NAO, 2002). O Quadro 6.1 abaixo

ilustra algumas fraquezas no uso dos projetos públicos de referência no Reino Unido (PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, 2003).

Quadro 6.1. Deficiências no uso de comparadores (PAC, 2003).

Projeto de PPP	Descobertas do Comitê
Dartford and Gravesham Hospital (12th Report, Session 1999–2000)	A fundação não detectou falhas consideráveis no Projeto Público de Referência e não quantificou os efeitos das mudanças nos termos contratuais e da sensibilidade da operação a mudanças em arbitragens à medida que o projeto procedeu. Se a fundação soubesse que as economias eram marginais durante a negociação do projeto, ela poderia ter tomado decisões diferentes e alcançado um maior valor.
Airwave (64th Report, Session 2001–02)	Um comparador foi preparado em uma fase tardia da licitação, depois que a decisão para utilizar a PPP tinha sido tomada. É então duvidoso que o uso do modelo de comparação tenha contribuído para o processo decisório.
MoD Main Building (4th Report, Session 2002–03)	O comparador forneceu uma estimativa para o custo da opção pública de £746.2 milhões, comparada a um custo esperado do projeto de £746.1 milhões. Esta precisão para um projeto de longo prazo é ilegítima e a pequena margem em favor da PPP não proporcionou garantia de que o projeto promoveria valor.
West Middlesex Hospital (19th Report, Session 2002–03)	Os consultores da fundação se esforçaram para fazer pequenos ajustes aos cálculos, compatíveis com a margem de erro inerente a estimativas de um projeto de 35 anos, de tal forma que o custo da PPP pareceu marginalmente mais barato do que o PPR.

Muitas testemunhas do “Scottish Parliament Finance Committee” (2002) indicaram problemas na confecção do comparador e levantaram questões sobre a validade do teste entre a PPP e o PPR. A integração entre a implantação e a prestação dos serviços traz dificuldades para a preparação de um modelo que possibilite uma comparação adequada. Por esta razão, existe uma incerteza e uma subjetividade inerente à compilação do PPR. Ao que parece o PPR mede custos ao invés do valor e existe uma preocupação de que o teste seja enviesado para que os projetos prossigam. Outras questões fundamentais, difíceis de serem quantificadas, devem ser consideradas. A transparência da avaliação requer a compreensão dessas questões e não somente a análise do modelo financeiro. Atualmente, se o teste demonstrar as vantagens do PPR, o governo central não fornecerá os recursos para a sua implantação. O Comitê observou com interesse a descoberta da “Accounts Commission” de que “nenhum projeto escolar de PPP falhou nesse teste até o momento”. Isso levanta dúvidas sobre a objetividade dos testes, uma vez que eles dependem muito de estimativas e do julgamento profissional, que não podem ser demonstradas de forma empírica. Devido à importância do comparador para o teste do valor, o Comitê recomendou que o governo considerasse a questão com urgência.

Para Quiggin (2002), um dos defeitos mais significativos na operação da PPP britânico diz respeito aos comparadores. O problema é que, em muitos casos, se a opção em PPP não for

aprovada, o projeto não progredirá. Nessas circunstâncias, a análise do comparador não é uma comparação genuína entre as opções, mas uma barreira burocrática que precisa ser superada antes que o projeto de PPP possa prosseguir. Na falta de qualquer perspectiva de financiamento público, o órgão público tem um incentivo para assegurar que a comparação seja favorável para a PPP. Portanto, não surpreende que o auditor geral tenha concluído que, em muitos casos, é impossível avaliar se os projetos de PPP na verdade representam valor (QUIGGIN, 2002).

O comparador pode assumir um cenário pessimista para os custos do setor público e inflar as hipóteses de economias dos modelos. O plano de negócios do projeto de iluminação pública de Wakefield, por exemplo, incluía economias em quatro áreas: 15% nos custos de implantação, 15% nos custos de manutenção, 15% nos custos de operação e 7,5% nos custos de energia. As economias incluídas no modelo totalizaram £10,15 milhões, embora a diferença entre o custo presente líquido da PPP e do PPR fosse de apenas £680 mil. Logo, pequenos ajustes nos modelos poderiam alterar o resultado. O comparador pode também incluir custos para riscos que não são transferidos no contrato de PPP. O modelo da enfermaria de Cumberland, em Carlisle, incluiu £5 milhões para o risco de metas de economias clínicas não cumpridas e £2,5 milhões para litígios médicos, embora nenhum desses riscos tenha sido transferido (QUIGGIN, 2002).

Segundo English; Guthrie (2003), os modelos desenvolvidos na Austrália para avaliar se a PPP representa valor parecem concebidos para produzir a conclusão preestabelecida. As análises subjetivas, as taxas de desconto e as transferências de riscos nas quais se baseia o PPR, aliadas às implicações da política de competição e ao comprometimento com o “New Public Management”, sugerem que a opção de PPP sempre representará valor se a análise focalizar apenas os critérios quantitativos. Apesar de sua influência e poder, os auditores gerais e os comitês parlamentares australianos têm, até o presente momento, desempenhado um papel pouco significativo na regulamentação das PPPs (ENGLISH; GUTHRIE, 2003).

Fitzgerald (2004) propôs mudanças no Projeto Público de Referência em um relatório independente encomendado pelo Governo de Victoria, na Austrália, para avaliar a promoção do “value for money” nos projetos de PPP. Dentre as recomendações do relatório, destacam-se: a desintegração (“unbundling”) da taxa de desconto utilizada no PPR; a transformação do PPR em apenas um dos fatores relevantes na tomada de decisão; e a limitação da aplicação das PPPs em projetos com investimentos superiores a A\$100 milhões.

O comparador britânico se baseia em conceitos como valor e transferência de riscos que, apesar de intuitivos e plausíveis, têm pouco conteúdo empírico, levantando dúvidas sobre o seu significado e sua medida. O valor repousa sobre técnicas de fluxo de caixa descontado que não são isentas de valores. Escolhas políticas foram exercidas na seleção de técnicas, taxas de

desconto e processos de análise. A transferência de riscos, por sua vez, parece ter sido utilizada para reduzir a diferença entre o PPR e a PPP, assegurando que a preferência fosse dada para a opção privada. Ao invés de demonstrar a transferência de riscos, os planos de negócios do setor hospitalar simplesmente afirmavam o que eles supostamente deveriam provar (SHAOL, 2003).

Muitos especialistas levantaram dúvidas sobre a consistência dos métodos de avaliação utilizados na PPP. Questiona-se se os riscos transferidos são corretamente avaliados e se uma transferência genuína de riscos ocorre. A importância dos cálculos financeiros envolvidos na determinação da alocação de riscos não pode ser desconsiderada. Em seu depoimento para o “Health Select Committee”, o Departamento de Saúde reconheceu que “a maioria das economias providas pela PPP se devem à transferência de riscos” (BOYLE; HARRISON, 2000). Sem isto, o financiamento público ofereceria um melhor valor na maioria dos casos.

A transferência de riscos é uma característica crítica de muitos projetos de PPP, porque sem a inclusão do custo da transferência na análise de valor, o Projeto Público de Referência tem o menor custo presente. Contudo, a metodologia que permeia a avaliação do risco é problemática. O valor do risco transferido é baseado em probabilidades, mas existe uma carência reconhecida de competências em gestão de riscos no setor público, de tal modo que o estabelecimento de probabilidades apropriadas pelo setor público pode ser difícil. Além disso, a metodologia de tomada de decisão utiliza fluxos de caixa descontados de tal modo que a taxa de desconto é crítica para o resultado (ACCA, 2004).

De acordo com Heald (2003), o governo britânico argumenta que o PPR foi concebido para assegurar que não exista preferência para qualquer modelo de financiamento. Contudo, esta posição é entrecortada pelo depoimento de políticos, afirmando que os projetos avançarão somente se eles puderem assegurar o financiamento privado. Os incentivos para a aprovação da PPP criados pela estrutura política implicam que os comparadores são inválidos em análises de valor “ex ante”. Tendo em vista a oportunidade para a variação de resultados por meio de escolhas arbitrárias de parâmetros e o fato de que todas as partes envolvidas na avaliação têm interesse em rejeitar o PPR, os resultados das comparações são previsíveis (HEALD, 2003).

6.9 Carência de análises “ex post”

Broadbent et al. (2003a) argumentam que o monitoramento ao longo da fase operacional do projeto de PPP é um importante mecanismo para a obtenção de valor. Eles criticam o monitoramento das PPPs, visto que pouca atenção tem sido dada à concepção de sistemas de avaliação pós-projeto (“ex post”). Nesse contexto, eles propõem uma metodologia de avaliação baseada nos aspectos financeiros e não-financeiros da análise de valor anteriores à implementação da PPP, para fornecer referências para a avaliação “ex post”. Os autores apontam

que esse sistema deveria ser de responsabilidade do “National Audit Office” e da “Audit Commission”, que tem um importante papel de controle nas PPPs.

Demirag et al. (2004) ressaltam que a maior parte da literatura da PPP enfoca o exame do valor durante o estágio de negociação do contrato, falhando em não considerar o valor como um processo de longo prazo e explorar a importância da prestação de contas e das implicações para o valor. Além disso, as implicações do monitoramento do valor, após a implementação dos projetos, para as partes interessadas, os usuários, os construtores e os gerentes do setor público parecem ter sido ignoradas pelos pesquisadores.

Segundo Pollock (2002), o argumento da transferência de riscos é fundamental para a justificativa do valor. Além disso, toda a justificativa para a PPP repousa na demonstração do valor. As análises de transferência de riscos são, no entanto, realizadas antes da implantação do projeto (“ex ante”) e não tem havido avaliações “ex post”. O governo pode pagar um adicional de até 70% para transferir os riscos, especialmente de construção. Contudo, a metodologia na qual se baseia o cálculo dos riscos não é clara e não há ciência por trás dela (POLLOCK, 2002). Nesse contexto, presume-se que as avaliações “ex post” poderiam contribuir para apurar se a transferência de riscos das análises prévias do “value for money” está se concretizando durante a fase de operação dos projetos de PPP.

6.10 Setores adequados para a PPP

A justificativa para o envolvimento público decorre de uma falha de mercado. Portanto, a PPP deve aliviar a falha de mercado e o setor privado deve agregar valor para superar a provisão pública. O envolvimento privado usualmente agrega valor por meio do aumento da eficiência produtiva ou da técnica de produção e fornecimento do serviço. No entanto, esses ganhos precisam ser avaliados e a criação de valor por meio de uma PPP não é gratuito, caso contrário ninguém esperaria observar a provisão pública tradicional (VÄLILÄ, 2005).

Para ser justificável, uma PPP tem que gerar uma combinação de eficiência produtiva e alocativa (ganho social) superior à provisão pública, considerando que o setor público está preparado para trocar alguma eficiência alocativa por eficiência produtiva. No contexto da PPP, o termo utilizado geralmente para descrever a eficiência é “valor”. Logo, a criação de valor em comparação com a provisão pública, sem comprometer a eficiência alocativa, justificaria o envolvimento do setor privado na parceria (VÄLILÄ, 2005).

Segundo Smith (1999), “a operação de uma rodovia pedagiada não é conceitualmente diferente de operar uma ferrovia, um hospital e uma prisão (...) todos podem prover os serviços especificados a um padrão garantido e mensurável”. Entretanto, Riess (2005) questiona se a PPP

pode gerar ganhos de valor em todos os setores ou se existem razões para avaliar se eles são promissores em alguns setores e não em outros. Por sua vez, Grout (1997) aponta que “os setores e os projetos nos setores têm diferentes características e, para alguns o modelo de PPP trará grandes ganhos de eficiência e para outros a abordagem (...) pode ser claramente prejudicial”.

Coincidentemente, Smith (1999) menciona setores onde os resultados da PPP são inerentemente difíceis de monitorar e, portanto, a sua introdução pode ser prejudicial. De acordo com Riess (2005), o modelo de PPP pode ser aplicado a todos os setores onde os serviços podem ser claramente especificados, medidos e garantidos. O problema é que, na prática, eles não podem e, além disso, eles podem diferir entre os diversos setores (RIESS, 2005).

As PPPs têm sido utilizadas como uma alternativa ao modelo tradicional, provendo infraestrutura em setores tão diversos quanto transportes, saúde, educação, recursos hídricos, acomodação e prisões. No entanto, pode-se dizer que a introdução das PPPs não tem sido estimulada somente pela eficiência econômica, mas também por restrições orçamentárias e, em parte, a uma presunção ideológica de que a participação do setor privado não pode fazer mal. Mas talvez ela possa e a motivação fiscal para as PPPs pode ter encorajado o seu uso em setores onde elas não agregam valor (RIESS, 2005).

A PPP (integração vertical) é mais aplicável nas situações em que:

- a estrutura do serviço permite ao governo definir as suas necessidades como requisitos de desempenho que podem ser contratados e onde a alocação de riscos entre os setores público e privado pode ser claramente feita e aplicada (HM TREASURY, 2003). Os resultados podem ser medidos de forma precisa. Isso é complexo nos serviços públicos, frequentemente multidimensionais e difíceis de avaliar. Portanto, o resultado de um hospital ou prisão pode ser difícil de avaliar, assim como a qualidade do ativo criado (HALL, 1998; POLLITT, 2000). Em alguns casos, será difícil definir, medir e verificar os níveis de qualidade, fazendo a participação privada problemática (BETTIGNIES; ROSS, 2004);
- existe um processo competitivo de licitação do contrato (PALMER, 2000);
- a natureza dos ativos e serviços identificados como parte do projeto de PPP pode ser precificada ao longo de seu ciclo de vida (PALMER, 2000; HM TREASURY, 2003);
- o serviço é prontamente contratável; os esforços para aumentar a eficiência produtiva por meio de cortes de custos não prejudicam consideravelmente a qualidade; as inovações são importantes para a eficiência produtiva; há externalidades positivas entre as fases de construção e operação; e é mais fácil contratar o serviço do que o ativo (VÄLILÄ, 2005);

- as interfaces com o setor público são simples (PALMER, 2000) ou o risco de interface é limitado (QUIGGIN, 2002). A existência de um único comprador, o estabelecimento de competências e a integração dos serviços essenciais e auxiliares em um único contrato podem explicar, em parte, as economias obtidas nas PPPs em prisões e rodovias no Reino Unido (IPPR, 2001; ALLEN, 2001);
- grandes programas de investimento que requerem uma gestão eficiente dos riscos associados com a construção e prestação do serviço (HM TREASURY, 2003);
- a exposição do capital privado ao risco concentra a habilidade dos parceiros e traz um nível adicional de análise de riscos para o projeto. Muitos projetos de PPP na área de tecnologia da informação parecem ter falhado em virtude da ausência da análise de riscos e da supervisão dos financiadores, que não se envolveram nesse tipo de projeto (IPPR, 2001);
- os projetos sejam suficientemente grandes ou possam ser agrupados com projetos similares para que os custos licitatórios não sejam desproporcionais (HALL, 1998; HM TREASURY, 2003; FITZGERALD REPORT, 2004);
- complementaridades entre as fases de construção e operação (QUIGGIN, 2002; HM TREASURY, 2003; FITZGERALD, 2004);
- a tecnologia e outros aspectos do setor são estáveis, e não suscetíveis a mudanças aceleradas (QUIGGIN, 2002; HM TREASURY, 2003; FITZGERALD REPORT, 2004);
- existe uma demanda estável para os serviços ou múltiplos usuários além do governo (QUIGGIN, 2002);
- o risco regulatório é limitado (QUIGGIN, 2002);
- o setor privado tem experiência para prestar o serviço e existem razões para pensar que ele oferecerá valor (HM TREASURY, 2003);
- existem horizontes de planejamento de longo prazo, com ativos sendo utilizados em períodos longos no futuro (HM TREASURY, 2003);
- os ganhos de eficiência associados aos investimentos com oportunidades para ganhos sociais e lucros privados forem maiores do que os lucros privados provenientes da redução da qualidade por parte do operador. Quanto maior a possibilidade de economias ao longo do ciclo de vida (por meio da redução da qualidade) e maior a facilidade de contratar o serviço, maior o argumento para a PPP (RIESS, 2005);
- as economias ao longo do ciclo de vida superam os desvios dos objetivos de interesse público. A PPP é promissora quanto maior a oportunidade para economias e menor a

importância da qualidade do serviço. Onde é fácil contratar o serviço (especificar, medir e garantir o serviço), o impacto negativo do investimento nos interesses públicos pode ser limitado. Onde a contratação do serviço é difícil ou cara, essas economias precisam ser grandes (RIESS, 2005);

- a qualidade do ativo não pode ser especificada e os investimentos em racionalização são relativamente fáceis de monitorar, pois, nesse caso, os investimentos em aumento da eficiência produtiva (com subsequente redução da qualidade), tendem a ser relativamente baixos (BETTIGNIES; ROSS, 2003);
- houver externalidades positivas entre as fases de construção e operação, as PPPs permitirão a sua internalização e, portanto, a melhoria da eficiência produtiva. A integração encoraja investimentos para a redução dos custos, que têm um impacto prejudicial para a qualidade do serviço. A integração é superior quando a qualidade do serviço pode ser suficientemente especificada e verificada. Esse é possivelmente o caso de um túnel, onde o serviço é mais fácil de contratar do que o ativo, mas não o de uma prisão, onde o ativo é relativamente simples de avaliar, mas a qualidade do serviço não (VÄLILÄ, 2005).

É prudente incluir rodovias, pontes, túneis, recursos hídricos, gestão de resíduos e serviços de acomodação (escolas, hospitais, edifícios públicos, prisões, etc.) nos setores com potencial de gerar economias por meio da integração vertical. Não parece difícil contratar esses serviços e assegurar que os objetivos de interesse público não sejam muito comprometidos. Isso pode ser mais desafiador nos serviços essenciais em saúde, educação e tecnologia da informação. No setor da saúde, a integração parece adequada para a provisão de serviços auxiliares, especialmente acomodação. O argumento para a inclusão de serviços essenciais, tais como serviços clínicos, parece fraco. Uma razão é que, como os serviços de TI, os serviços clínicos são sujeitos a mudanças rápidas, dificultando a especificação e a medição dos indicadores de desempenho utilizados para compensar e penalizar o provedor dos serviços clínicos. Embora integrar serviços essenciais e não-essenciais, especificar e medir padrões de desempenho sejam provavelmente mais fáceis no setor educacional, a dificuldade não deve ser menosprezada (RIESS, 2005).

A Figura ilustra os setores onde a integração vertical pode promover valor. Embora a figura não seja arbitrária, ela reflete um julgamento e não tem precisão científica. Provavelmente, é prudente adotar a integração vertical em projetos que possibilitam oportunidades para a introdução de ganhos de eficiência, tais como rodovias, pontes, túneis, abastecimento de água, gestão de resíduos e acomodação. Esses serviços têm um potencial considerável para a geração de economias ao longo do ciclo de vida. Além disso, não parece difícil contratá-los e, portanto,

assegurar que os interesses dos destinatários sejam prejudicados em virtude da redução da qualidade decorrente dos investimentos em eficiência produtiva. Isso parece mais desafiador em serviços essenciais como saúde e educação (RIESS, 2005).

Figura 6.5. Compromissos na decisão sobre integração (PPP) ou separação (RIESS, 2005).

O Gráfico 6.1 mostra a distribuição das PPPs no Reino Unido ao longo dos setores. O gráfico da direita mostra a mesma informação, reorganizada de um modo que reflete a diferença entre serviços essenciais e não-essenciais. As PPPs no setor ferroviário totalizam 51% do valor dos contratos, dominados pelas PPPs no metrô de Londres (37%) e no Túnel da Mancha (12%). Portanto, a maior parte das PPPs no Reino Unido estão em áreas nas quais é difícil argumentar a favor ou contra as PPPs. Cabe ressaltar que o governo não inclui mais o Túnel da Mancha como uma PPP (HM TREASURY, 2003) e não está claro se a PPP do Metrô de Londres (NAO, 2004) foi um bom negócio. Como a segurança, um item importante no transporte público, é difícil de contratar, é possível que a tentativa de proteger o interesse público em relação à segurança tenha contribuído para o alto custo de transação (RIESS, 2005).

Gráfico 6.1. PPPs por setor no Reino Unido, 1987-2004 (RIESS, 2005).

6.11 Setores inadequados para a PPP

Segundo o Tesouro Britânico, o uso da parceria público-privada não é recomendado onde (HM TREASURY, 2003):

- os requisitos de equidade e prestação de contas não podem ser atendidos;
- os custos de transação são desproporcionais ao valor do investimento;
- as mudanças tecnológicas dificultam o estabelecimento de requisitos em longo prazo;
- o nível de integração dificulta a alocação de riscos.

De acordo com Quiggin (2004), a alocação ótima de riscos requer a disponibilidade de um conjunto de contratos e o modelo integrado que caracteriza a PPP é apropriado somente em uma minoria de casos. Para a maioria dos projetos, as licitações públicas com a subsequente titularidade pública do ativo seriam preferíveis. A integração vertical seria preferível onde existem complementaridades entre a concepção, a construção e a operação. Onde isto não ocorre, não parece vantajoso que o governo contrate um intermediário financeiro ao invés de contratar diretamente aqueles que assumirão os riscos relevantes. Quiggin (2004) lembra que não é usual para as empresas privadas contratar a provisão de infra-estrutura com o nível de agregação das PPPs.

6.12 Considerações sobre o Capítulo 6

A criação de benefícios sociais líquidos constitui o principal argumento para a decisão sobre o mérito do investimento público em um determinado projeto. As restrições fiscais foram utilizadas como uma justificativa para o envolvimento do setor privado na provisão de infra-estruturas e serviços públicos durante uma parcela considerável da década de 90. O argumento macroeconômico, no entanto, perdeu crédito posteriormente, sendo gradualmente substituído pelo argumento microeconômico, segundo o qual as parcerias com o setor privado proporcionam ganhos de eficiência na provisão dos serviços (“value for money”) em relação aos modelos com provisão direta dos serviços pelo governo.

O Capítulo 6 discorre sobre o conceito do “value for money”, o conflito entre as suas dimensões e sobre alguns dos principais modelos de análise do “value for money” em projetos de PPP: África do Sul; Victoria, na Austrália; Irlanda; e Reino Unido, incluindo o primeiro modelo de análise do “value for money”, de 1997, e novo modelo, implementado em 2004, com base nas mudanças efetuadas no manual de análise de investimentos públicos no Reino Unido (“Green Book”) em 2003.

O modelo de 2004 introduziu um novo teste do “value for money” dos modelos contratuais durante a análise do investimento, transformou o Projeto Público de Referência (PPR) em apenas um componente da análise econômica e estabeleceu um teste final, durante o processo de contratação, para avaliar o interesse comercial no projeto e a capacidade de o mercado executá-lo eficientemente. As mudanças na metodologia de avaliação são aparentemente benéficas, no entanto, a sua implementação recente impossibilita a análise objetiva dos seus resultados efetivos neste trabalho.

O Capítulo 6 aborda as críticas mais comuns aos primeiros modelos de análise do “value for money”, baseados fundamentalmente no PPR: i) subjetividade na avaliação dos riscos; ii) viés para a escolha da alternativa com financiamento privado; iii) suposta manipulação dos resultados; iv) carência de sistemáticas para a análise do desempenho dos projetos durante a sua fase operacional. Em seguida, discutem-se os setores potencialmente adequados e inadequados para a adoção das PPPs, a partir dos dados da revisão bibliográfica e dos resultados dos programas pioneiros de PPP.

A identificação dos setores nos quais as parcerias tendem a superar a provisão pública é especialmente relevante para a decisão sobre o método de alocação dos recursos públicos. A análise da experiência internacional indica que as parcerias são adequadas para uma parcela reduzida dos investimentos públicos, notadamente em projetos nos quais: as necessidades do governo podem ser contratadas por meio de especificações de resultados; os riscos podem ser

alocados contratualmente entre o governo e o parceiro privado; existe um processo competitivo adequado para os projetos e os serviços podem ser precificados ao longo do seu ciclo de vida; os esforços para aumentar a eficiência produtiva por meio de redução nos custos não prejudicam excessivamente a qualidade dos serviços; as interfaces com o governo são simples; os projetos são suficientemente grandes para justificar os custos licitatórios empreendidos; o risco regulatório é limitado; a tecnologia e outros aspectos do setor são estáveis e não suscetíveis a mudanças aceleradas; existem externalidades positivas entre as fases de concepção, construção e operação.

É prudente incluir rodovias, pontes, túneis, recursos hídricos, gestão de resíduos e serviços de acomodação (educação, saúde, justiça e ressocialização) nos setores com potencial de gerar economias por meio das PPPs. Não parece difícil contratar esses serviços e assegurar que os objetivos de interesse público não sejam muito comprometidos. Isso pode ser, entretanto, muito mais desafiador nos serviços essenciais em saúde, educação e tecnologia da informação.

7 MODELO DE ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO EM PROJETOS DE PPP

O modelo de análise da qualidade do investimento proposto neste trabalho tem como objetivo contribuir para a regulamentação do Art. 4º e o Art. 10º da Lei 11.079/2004 (Lei de PPP), que “condiciona a abertura do processo licitatório à autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e oportunidade da contratação, mediante a identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada”.

A revisão bibliográfica internacional indica que a política e os processos da PPP podem ter um impacto considerável na qualidade do investimento. Dentre os aspectos a serem considerados na análise da qualidade do investimento, destacam-se:

- as PPPs devem ser utilizadas onde elas podem promover ganhos de eficiência legítimos;
- a qualidade do investimento deve ser entendida como a combinação ótima entre custos, benefícios e riscos na provisão da qualidade especificada pelo governo em longo prazo;
- as PPPs tendem a promover ganhos de eficiência onde os resultados a serem alcançados podem ser especificados e contratados em longo prazo;
- as PPPs apresentam um conjunto de desvantagens, que precisam ser reconhecidas durante a análise das opções contratuais;
- o sucesso na contratação e na gestão de um projeto de PPP demanda uma atuação intensa do órgão público, bem como a aquisição de competências técnicas bastante específicas junto ao mercado;
- os custos adicionais do financiamento privado, do processo de contratação e do monitoramento do contrato de PPP pelo setor público devem ser levados em conta durante a análise das opções contratuais;
- as parcerias adequadamente estruturadas possibilitam uma transferência eficiente dos riscos durante a construção. A transferência dos riscos durante a fase operacional, todavia, depende do estabelecimento de uma relação contratual equilibrada e de uma participação ativa do governo;
- as parcerias implicam riscos políticos e fiscais que devem ser cuidadosamente considerados durante a análise do projeto.

Dentre as premissas do modelo proposto, destacam-se:

- uma abordagem factual é fundamental para a eficácia da tomada de decisão;
- a análise socioeconômica é essencial para a demonstração da qualidade da PPP pela perspectiva da sociedade e dos destinatários dos serviços;
- a seleção da PPP deve levar em conta os objetivos estratégicos do governo, a política do setor em questão e as características do projeto. Deve-se cuidar para que as decisões de investimento do governo não sejam distorcidas para facilitar a contratação do projeto na forma de PPP;
- as decisões de investimento devem ser informadas por testes do interesse público e testes do interesse privado, com o intuito de avaliar o suporte público ao projeto e o interesse do mercado pela oportunidade comercial criada;
- a comparação entre o Projeto Público de Referência e o Modelo da Parceria representa apenas uma parte da análise da qualidade do investimento, devendo ser complementada por uma análise dos impactos diferenciais das opções para a distribuição dos custos e benefícios do projeto para as partes interessadas;
- o governo deve assegurar flexibilidade para que o projeto prossiga da forma tradicional se a análise demonstrar que a PPP não é capaz de promover ganhos de eficiência legítimos;
- as arbitragens utilizadas na análise da qualidade do investimento devem ser documentadas e endossadas pelos membros da equipe de projeto do governo como precisas e verificáveis, a fim de favorecer a prestação de contas e a auditabilidade do processo;
- a gestão dos programas de investimentos públicos deve se basear em diferentes arranjos de cooperação com o setor privado, incluindo as formas de provisão direta, privatização, terceirização e parceria público-privada. É importante que as decisões de investimento não sejam distorcidas para favorecer um determinado tipo de solução.

Propõe-se um Modelo de Análise da Qualidade do Investimento estruturado em macro-processos que equivalem aos marcos ou às etapas de tomada de decisão no processo de contratação das PPPs (Figura 7.1):

- Identificação do Projeto;
- Análise da Qualidade do Investimento 1 (AQI-1);
- Análise da Qualidade do Investimento 2 (AQI-2);
- Processo de Contratação;
- Gestão do Contrato de PPP.

Figura 7.1. Macro-processos do modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de PPP.

O modelo reflete os requisitos de análises e verificações no planejamento, execução, avaliação e monitoramento das políticas públicas. Segundo o modelo proposto, a qualidade do investimento

no projeto de PPP depende de uma análise estruturada e de uma gestão competente do projeto em cada um dos macro-processos do ciclo de vida do contrato.

O modelo proposto levou em conta os resultados da revisão bibliográfica internacional, as críticas e dificuldades para a participação privada em infra-estrutura, com especial atenção para a América Latina e o Brasil, bem como os modelos de análise do “value for money” empregados em outros países e, notadamente, as críticas a esses modelos e os avanços introduzidos recentemente por seus governos:

- estabelecimento de regras explícitas de governança, segundo as quais o projeto não obtém as aprovações dos órgãos competentes se não atender estritamente aos requisitos do modelo de análise no tocante à constituição de equipes competentes, à condução de análises, à confecção de planos e relatórios, e à observação de códigos de conduta;
- ênfase no fortalecimento institucional, tais como a constituição de equipes de projeto dedicadas durante a Análise da Qualidade do Investimento 1, Análise da Qualidade do Investimento 2, Processo de Contratação e Gestão do Contrato de PPP;
- introdução de uma análise abrangente das opções técnicas e contratuais durante a AQI-1 e a AQI-2, com vistas à redução do viés para a seleção da PPP, adotada apenas quando da demonstração, inequívoca, da promoção de vantagens financeiras e não-financeiras;
- estímulo à utilização da PPP em setores nos quais, de acordo com a experiência internacional, ela pode superar os resultados das opções contratuais tradicionais;
- exigência da análise socioeconômica dos projetos de grande porte, com a análise da distribuição dos custos e benefícios, com o intuito de identificar os ganhadores e perdedores com a implementação do projeto. Desta forma, o projeto avança apenas se demonstrar benefícios sociais líquidos superiores aos dos projetos que concorrem para atender ao objetivo em questão. A introdução da análise socioeconômica tem como finalidade aumentar a eficiência na alocação dos recursos públicos, ao prevenir que o governo invista em um projeto apenas por que ele é capaz de atrair recursos privados;
- introdução de mudanças na metodologia de análise econômico-financeira, ao incorporar a avaliação dos riscos sistemáticos (não diversificáveis) no cálculo da taxa utilizada no desconto dos fluxos de caixa econômico-financeiros;
- incentivo ao emprego de técnicas avançadas de análise de riscos (análise probabilística), em substituição às técnicas simples de análise de riscos (análise determinística), baseadas em estimativas pontuais (“single point estimates”), na modelagem do Projeto Público de Referência e do Modelo da PPP, de modo a incorporar, durante a análise da qualidade do investimento, a incerteza nas estimativas de custos inerente às diferentes opções contratuais;
- proposição da análise do interesse público, na AQI-1 e na AQI-2, segundo a qual o projeto progride como uma PPP apenas após uma análise ampla de questões relativas ao interesse público, identificadas no decorrer da revisão bibliográfica, tais como: eficácia;

qualidade do serviço; qualidade da concepção do empreendimento; consultas às partes interessadas; impacto no emprego; competição; participação de pequenas e médias empresas; prestação de contas, equidade e transparência durante o andamento do projeto; capacidade de pagamento dos usuários; direitos dos consumidores; risco de sistema ou rede; capacidade do governo para estabelecer e gerir os contratos; capacidade do governo para controlar e fiscalizar os contratos; flexibilidade contratual; segurança e proteção aos usuários; e privacidade;

- estabelecimento da análise do interesse privado, na AQI-1 e AQI-2, baseada em análises de precedentes e sondagens de mercado, segundo as quais o projeto progride como uma PPP apenas se o interesse comercial do setor privado e a sua capacidade técnica, gerencial e financeira para conduzir o projeto em regime de PPP forem demonstrados;
- implementação de análises para a verificação da conformidade legal do projeto, considerando a capacidade legal de o órgão público firmar contratos com o setor privado, a delegabilidade das atividades constantes nos requisitos de serviços, a admissibilidade da transferência dos riscos estatutários para o setor privado, entre outros;
- introdução da análise orçamentária, assegurando que o projeto avance para as etapas subseqüentes do modelo apenas quando da demonstração, com o grau de confiança requerido, da disponibilidade de recursos orçamentários em longo prazo, evitando, dessa forma, que um projeto economicamente vantajoso seja interrompido ou prejudicado devido à inexistência de recursos;
- proposta da Análise da Qualidade do Investimento 3, durante a fase de contratação do projeto de PPP, que indica se a proposta selecionada oferece a melhor combinação de vantagens financeiras e não financeiras para a prestação do serviço, e avalia se as premissas da AQI-2 em relação à licitação se confirmaram e se os resultados esperados foram alcançados;
- criação de uma etapa de “Gestão do Projeto de PPP”, em face da tradicional carência de sistemáticas para a análise de desempenho na fase operacional dos projetos (análises “ex post”) e a retroalimentação de informações para os órgãos executivos e os formuladores de políticas públicas.

Nesse contexto, o modelo de análise da qualidade no investimento proposto pode contribuir para:

- a provisão dos elementos para a análise da conveniência e oportunidade na contratação do projeto em regime de PPP;
- a garantia de utilização das PPPs em projetos prioritários ou onde elas podem alcançar benefícios sociais legítimos, aumentando a eficiência da alocação dos recursos;
- a governança na celebração dos contratos, ao definir processos e procedimentos que

orientem a seleção dos projetos e a análise da conveniência e oportunidade;

- a partilha objetiva dos riscos entre as partes;
- a definição dos parâmetros para a gestão dos contratos e a análise do desempenho das parcerias;
- a prestação de contas e a transparência na celebração dos contratos, ao permitir a auditabilidade dos atos e decisões;
- o planejamento das ações do Plano Plurianual a serem executadas em regime de PPP, por meio da condução de exercícios de sondagem de mercado;
- o aumento da participação social nos projetos;
- a consideração da equidade, cobertura e expansão do acesso à infra-estrutura na análise dos projetos e na celebração dos contratos, com vistas à redução do senso de injustiça;
- a melhoria contínua do programa de PPP, por meio da incorporação das lições aprendidas nos projetos pioneiros;
- a defensibilidade e sustentabilidade da política de PPP.

1. Identificação do projeto

1.1. Objetivos

O principal objetivo da etapa de identificação do projeto consiste em:

- identificar e delimitar o escopo de um projeto que concorre para atenuar uma necessidade do governo ou de um órgão público;
- inserir o projeto no plano gerencial do órgão público;
- avaliar o potencial de contratação em regime de PPP.

1.2. Processo

Os principais elementos da etapa 1 envolvem:

- identificação da necessidade ou problema a ser solucionado pela intervenção;
- análise do contexto estratégico;
- definição dos objetivos;
- delimitação do escopo;
- análise das opções;
- identificação do projeto;
- análise do potencial de contratação como PPP;
- notificação da Unidade-PPP.

Figura 7.2. Principais atividades da etapa de identificação do projeto.

O Apêndice 4 apresenta uma lista de verificação da etapa 1.

1.3. Identificação da necessidade

Inicialmente, o órgão público terá identificado um problema a ser resolvido ou uma necessidade a ser atendida. Isso precisa ser definido claramente, uma vez que formará a base de toda a análise. À medida que a análise se desenvolve, pode-se questionar se o problema ou a necessidade realmente existe. Desde o início, as instituições precisam ter certeza de que os seus requisitos não podem ser atendidos com a realocação dos recursos existentes. Isso será óbvio se o problema for claramente estabelecido desde o início. Neste estágio as premissas básicas devem ser testadas. Deve-se iniciar com a definição do problema a ser solucionado, não com uma idéia preconcebida da solução a ser utilizada.

Deve-se descrever por que o projeto é desenvolvido. Se o programa ao qual o projeto pertence está relacionado a um problema, o projeto deve tentar solucionar (pelo menos) uma causa desse problema. Se o programa estiver ligado a uma oportunidade, o projeto deve dar condições para o aproveitamento da oportunidade. Portanto, deve-se esmiuçar a causa ou a condição que motiva a existência do projeto. Deve-se ainda atentar para as particularidades da causa ou da condição da região na qual se insere o projeto (contexto estratégico).

1.4. Análise do contexto estratégico

A análise deve ser inserida em um contexto estratégico e fazer referência aos objetivos da instituição, aos planos estratégicos, aos planos plurianuais e a outras políticas públicas relevantes.

1.5. Justificativa para o projeto

Antes que qualquer ação seja contemplada pelo governo, é importante identificar uma necessidade clara de interesse público que o governo precise atender. Por conseguinte, o órgão público precisa preparar uma justificativa para o desenvolvimento da intervenção. Questões que justificam a ação incluem:

- a justificativa para a ação é clara?
- é razoável assumir que a ação proporcionará vantagens econômicas, ou seja, que os seus benefícios superarão os custos?

1.5.1. Justificativa para a intervenção pública

A justificativa para a intervenção do governo reside basicamente em uma falha de mercado ou na existência de objetivos distribucionais que o governo precisa atender (Apêndice 5). As falhas de mercado referem-se a situações onde o mercado não pode promover resultados eficientes e a intervenção em questão terá como objetivo corrigir isso. Os objetivos distribucionais, por sua vez, são auto-explicativos e são baseados em questões de equidade social.

As intervenções do governo podem gerar custos e criar distorções econômicas, que devem ser levadas em conta durante a análise da intervenção. Uma regulação, por exemplo, pode obter êxito em sanar uma falha de mercado, mas pode também gerar custos que a tornam ineficiente.

1.6. Condução da pesquisa

O primeiro passo da análise consiste na condução de uma pesquisa com o intuito de identificar o escopo das questões envolvidas e a base para a intervenção do governo. A pesquisa deve cobrir o seguinte:

- o resultado se não houver mudança alguma ou se a mudança for mínima;
- a situação do mercado (por exemplo, a causa da falha de mercado);
- tendências atuais e projetadas, além de estimativas publicadas (por exemplo, tendências demográficas, volumes, demandas, preços e custos relativos);
- potenciais beneficiários e perdedores;

- desenvolvimentos tecnológicos;
- se o escopo e a magnitude do problema mudarão ao longo do tempo.

1.7. Definição dos objetivos

Se o projeto parece válido, os seus objetivos devem ser estabelecidos claramente. Isso permite a identificação de um conjunto de alternativas que podem ser adotadas pelo governo.

A definição dos objetivos estabelece o que deve ser alcançado e impõe um limite para a análise. Ela proporciona o critério segundo o qual as opções serão selecionadas e o sucesso do projeto será avaliado. A experiência mostra que isso é crucial nas etapas seguintes da análise. Os objetivos não devem ser definidos de forma restrita, de modo a impossibilitar a análise de alternativas ou abrangente de modo a gerar um trabalho desnecessário. Além disso, eles devem ser consistentes com as prioridades do governo ou do órgão público em questão.

Os objetivos devem ser estabelecidos de modo que fique claro o que as opções devem alcançar. Os objetivos podem ser expressos de forma genérica, possibilitando a análise do espectro de soluções para atendê-los. Os objetivos dos projetos devem ser coerentes com as diretrizes de política pública dos governos, órgãos setoriais, órgãos públicos, assim como objetivos macroeconômicos mais amplos.

Existe usualmente uma hierarquia de resultados, produtos e metas que deve ser claramente estabelecida na análise (Quadro 7.1). Os resultados são os benefícios sociais que as propostas podem atingir. Frequentemente, os objetivos são expressos em termos de resultados desejados. Mas os resultados algumas vezes não podem ser diretamente mensurados. Nesses casos, será apropriado especificar os produtos, que designam os resultados das atividades que podem ser claramente estabelecidos ou medidos e que se relacionam de alguma forma aos resultados desejados.

As metas podem ser utilizadas para contribuir para o alcance dos produtos, resultados e objetivos. As metas devem ser específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e pontuais.

Quadro 7.1. Resultados, objetivos, produtos e metas em um projeto hospitalar.

Objetivo político geral		
Melhoria no atendimento médico-hospitalar por meio do aumento na oferta de leitos nos hospitais da rede pública de saúde, a ser refletido no aumento do número de atendimentos.		
Resultados	Produtos	Metas
Melhoria no atendimento médico-hospitalar do município	Aumento da oferta de leitos	Aumento de 15% no número de atendimentos em um determinado período

1.8. Delimitação do escopo e identificação do projeto

Os objetivos devem incluir o escopo (conjunto de atividades que o projeto deve prover) e o contexto (as facilidades e os serviços necessários para a condução dessas atividades). Pode ser útil expressar os objetivos através de requisitos, tais como prazo, custo e qualidade, em relação aos quais as soluções propostas podem ser avaliadas. Pode ser igualmente útil priorizar os objetivos, permitindo que eles sejam avaliados em relação a requisitos conflitantes. Em todos os casos, os órgãos devem evitar a especificação excessiva dos requisitos. O padrão dos serviços ou das facilidades providas, a sua localização, o nível de intervenção (construção ou reforma) e os métodos contratuais (financiamento público ou privado) devem ser tratados como opções ao invés de objetivos.

O projeto deve ser claramente identificado como uma unidade de análise auto-suficiente (Quadro 7.2). As atividades incluídas no projeto devem atender a um único objetivo, bem como a um conjunto coordenado e coerente de papéis e ações. Isso também se aplica quando a análise apresenta apenas as fases iniciais do investimento, cujo sucesso depende da conclusão do projeto como um todo (caso de uma represa para abastecimento de água sem uma adutora). É importante ressaltar esse ponto, pois o processo de decisão na administração pública pode implicar a subdivisão do projeto em diversas etapas. O órgão público tem a tarefa de justificar a escolha do projeto e o examinador tem a tarefa de julgar a qualidade dessa escolha. Nos casos em que o objeto de análise não foi bem identificado, o examinador pode requerer que o órgão público desfaça quaisquer dúvidas em relação à identificação do projeto.

Quadro 7.2. Exemplo de identificação do projeto.

<p>Rodovia</p> <p>Um projeto ferroviário conectando a cidade A com a cidade B é justificável apenas pela expectativa de construção de um aeroporto nas proximidades da cidade B e de que a maior parte das viagens ocorrerá entre a cidade A e o aeroporto: o projeto deve ser analisado no contexto do sistema ferrovia-aeroporto.</p> <p>Estação de tratamento de efluentes</p> <p>A construção de uma estação de tratamento de efluentes justificado pela expectativa de desenvolvimento de um pólo de turismo, incluindo complexos hoteleiros: a construção é justificada apenas se o pólo for desenvolvido.</p>
--

1.9. Análise de opções

A análise de opções tem como objetivo desenvolver uma solução economicamente vantajosa que atenda aos objetivos do governo. A identificação e a análise das opções auxilia os tomadores de decisão a compreender o conjunto de ações que podem ser tomadas.

É importante, particularmente para grandes decisões de investimento, a consideração de um leque amplo de opções, mesmo que muitas sejam rejeitadas em um estágio inicial. Os órgãos

públicos podem se beneficiar do envolvimento de equipes multidisciplinares e da consulta a partes interessadas em um estágio inicial. Consultores externos podem ser necessários para auxiliá-los durante a identificação das opções, tais como corretores, para identificar opções de terrenos, ou especialistas, para avaliar se as soluções de TI são viáveis.

Os órgãos públicos devem incluir uma opção de “fazer nada” (“do nothing”) na análise, mesmo que ela não atenda ao objetivo do governo, uma vez que ela se tornará a referência para a comparação dos custos e benefícios das opções e para determinar a prioridade de cada proposta. Quando uma solução de “fazer nada” não é politicamente aceitável, pode-se considerar uma opção de “fazer o mínimo” (“do minimum”). Essa situação é pouco comum, mas pode ocorrer em alguns casos.

Antes de conduzir a análise de custos, benefícios e riscos, algumas opções podem ser descartadas se elas se mostrarem claramente inviáveis. Podem existir justificativas para rejeitá-las. Contudo, não se deve descartar opções apenas porque elas não se conformam a idéias preconcebidas.

A análise de opções descreve o conjunto de opções técnicas, legais e financeiras para atender ao objetivo estabelecido, possibilitando ao órgão público avaliar as opções e tomar uma decisão. Por exemplo, se o órgão público precisa prover acomodação adicional para um departamento, as opções de soluções podem incluir:

- alugar um escritório em um edifício adequado;
- reformar o edifício atual;
- construir um novo edifício.

Para a opção de aluguel, pode-se alugar o espaço, mudar a equipe, e continuar a operação. Para a opção de reforma, o órgão poderia reformar o edifício por meio de um contrato de empreitada, provendo ou terceirizando os serviços auxiliares (limpeza, segurança, portaria, etc.). Por outro lado, ele poderia contratar uma firma privada para reformar o edifício e prover os serviços em troca de uma contraprestação fixa (PPP). Estas opções contratuais também estão disponíveis para a opção de construir um novo edifício.

Durante a análise de opções, os órgãos públicos não estão em posição de tomar decisões referentes à melhor forma de contratação do projeto (financiamento público ou privado). Na análise de opções, o órgão público identifica e avalia as opções capazes de atender às necessidades do governo. Ele recomenda então uma das opções, indicando se ela seria adequada para uma PPP.

1.9.1. Análise multicritério

A análise deve ser iniciada com uma descrição de cada solução, incluindo um resumo do alinhamento entre a opção e o plano estratégico do órgão, o serviço a ser prestado e as especificações básicas do projeto. Aspectos a serem considerados na análise incluem:

- impacto fiscal;
- viabilidade orçamentária;
- riscos;
- arranjos de prestação de serviços (pacotes de serviços);
- transição para o novo espaço;
- análise técnica;
- localização e terrenos;
- leis e regulamentos;
- recursos humanos;
- interesse e capacidade do mercado;
- potencial para contratação em regime de PPP.

Uma matriz de pesos e pontuações (análise multicritério) pode ser utilizada para avaliar cada opção em relação às demais, contribuindo para a seleção da melhor opção. Na última etapa da análise de opções, o órgão público deve recomendar qual opção deve ser adotada na próxima etapa. Se a solução escolhida parece adequada para a contratação em regime de PPP, ela será integralmente testada na etapa 3. Se a solução não for sustentável do ponto de vista orçamentário, é possível que a análise de opções tenha que ser repetida.

1.10. Potencial de contratação do projeto como uma PPP

A experiência internacional sugere que a PPP pode promover valor onde:

- os projetos sejam grandes (acima de R\$100 milhões) ou possam ser agrupados para que os custos licitatórios não sejam desproporcionais²⁵;
- um processo licitatório competitivo pode ser estabelecido;
- os ativos e serviços podem ser apreçados em longo prazo;
- é fácil especificar os requisitos e a qualidade do serviço em longo prazo;

²⁵ A Lei Federal de PPP apresenta um requisito mínimo de R\$20 milhões.

- é fácil contratar o serviço;
- é fácil monitorar o serviço;
- economias ao longo do ciclo de vida podem ser obtidas;
- os impactos dos investimentos em eficiência produtiva na qualidade possam ser limitados;
- seja mais fácil garantir a qualidade desejada na prestação do serviço;
- existem externalidades positivas entre a construção e a operação do ativo;
- é mais fácil contratar o serviço do que o ativo;
- as interfaces entre o governo, o operador e os usuários sejam simples;
- os riscos de implantação e operação possam ser transferidos para o setor privado;
- setores menos sensíveis politicamente, onde os impactos das falhas na prestação do serviço possam ser gerenciados com maior facilidade;
- onde a manutenção do controle público não seja imprescindível;
- não existam restrições consideráveis para o progresso do projeto, tais como aprovações, licenças, etc.;
- a tecnologia e outros aspectos do setor sejam estáveis;
- os riscos regulatórios e políticos sejam limitados;
- o setor privado tenha experiência e existam razões para pensar que ele promoverá ganhos de eficiência;
- a capacidade gerencial dos órgãos públicos é limitada.

A análise da experiência internacional mostra que é prudente incluir rodovias, pontes, túneis, estações de tratamento de água e esgoto, pequenas centrais hidrelétricas, plantas de gestão de resíduos e serviços de acomodação em escolas, hospitais, edifícios administrativos e prisões nas áreas onde a PPP pode promover ganhos de eficiência. A contratação tende a ser mais desafiadora nos serviços essenciais de saúde, educação e tecnologia da informação, nos quais as mudanças rápidas dificultam a contratação e o monitoramento dos serviços.

1.11. Notificação da Unidade-PPP

Se a solução selecionada por um órgão público e incluída no seu plano estratégico preenche alguns dos requisitos descritos, por exemplo, se ela envolver a construção ou reforma de um ativo com um custo projetado superior a R\$100 milhões, ela deve ser comunicada à Unidade-PPP relevante, que poderá:

- avaliar o potencial da contratação do projeto em regime de PPP;
- determinar se é apropriado que o projeto avance para a etapa de análise da qualidade do investimento 1 (AQI-1);

1.12. Plano de recursos para a AQI-1

Ao final da etapa de identificação do projeto, os órgãos públicos devem elaborar um plano de recursos contendo:

- uma estimativa dos recursos para preparação da AQI-1;
- uma indicação clara do comprometimento e da capacidade institucional para conduzir o projeto, descrevendo a necessidade de firmar convênios ou contratos com outros órgãos, agências multilaterais e consultores especializados para preparar a análise;
- uma solicitação de recursos para a preparação do estudo com recursos internos, dotações orçamentárias específicas ou a combinação de ambos;
- um cronograma indicativo para a preparação da AQI-1 que permita a acomodação do projeto no exercício orçamentário.

O plano de recursos da AQI-1 deve ser enviado para análise do Conselho Gestor das Parcerias na esfera relevante de governo.

1.13. Produtos da Identificação do Projeto

Os produtos da etapa de identificação do projeto incluem:

- a descrição do escopo e do contexto do projeto;
- uma descrição preliminar das potenciais soluções;
- a inclusão do projeto no plano gerencial do órgão público;
- a notificação da Unidade-PPP relevante.

2. Análise da Qualidade do Investimento 1 (AQI-1)

2.1. Objetivos

A análise da qualidade do investimento 1 (AQI-1) permite ao órgão público, com o suporte de outros órgãos da administração²⁶, analisar a qualidade técnica, financeira, fiscal e socioeconômica do projeto. Essas informações devem possibilitar a tomada de decisão no que se refere:

- à prioridade do projeto para o governo;
- à sustentabilidade financeira ou à disponibilidade de fontes seguras de receitas para o projeto no orçamento do órgão público;
- tendo em vista os fatores acima e as características do projeto, à adequação da sua contratação em regime de PPP;
- à inclusão do projeto no plano de infra-estrutura (plano plurianual);
- o progresso do projeto para a etapa 3 (AQI-2).

2.2. Processo

O nível de detalhe da AQI-1 deve ser suficiente para permitir que o órgão público avalie a prioridade e a qualidade técnica, financeiro-orçamentária e econômica do projeto. O relatório da AQI-1 deve ser submetido ao Conselho Gestor das Parcerias, que avaliará a adequação da contratação em regime de PPP e a inclusão do projeto na Carteira de Projetos de PPP. Diferentemente da etapa 3, a AQI-1 não envolve investimentos vultosos para os órgãos públicos. Os principais elementos da etapa 2 incluem (Figura 7.3):

- formação da equipe de projeto e da equipe de coordenação;
- refinamento das soluções técnicas;
- estimativa inicial dos custos e riscos das opções;
- análise técnica, financeira, econômica, fiscal, ambiental e legal das opções;
- análise da distribuição dos custos e benefícios das opções;
- análise do interesse do mercado;
- análise do interesse público;

²⁶ No nível federal, por exemplo, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG) e a Coordenação-Geral de Análise Econômico-Fiscal de Projetos de Investimento Público (COAPI/STN) contribui para a análise de grandes projetos de infra-estrutura.

- identificação das opções contratuais disponíveis, incluindo as PPPs;
- análise preliminar da adequabilidade e qualidade das opções contratuais;
- preparação de um plano de recursos para a condução da análise da qualidade do investimento 2 (AQI-2);
- apresentação do projeto ao Conselho Gestor das Parcerias ou ao órgão equivalente, com vistas à sua inclusão no Plano de Parcerias Público-Privadas (PLP) da esfera relevante do governo;
- apresentação conjunta do estudo pelo órgão público e pela Unidade-PPP ao Tesouro e às demais autoridades competentes com vistas à inclusão do projeto no plano de infraestrutura (plano plurianual) e a autorização para o início da AQI-2.

Figura 7.3. Principais atividades da AQI-1.

De uma forma geral, é prudente que o órgão público não divulgue a contratação de um projeto como uma PPP antes que se estabeleça a sua prioridade, sustentabilidade financeira, fiscal e socioeconômica.

A análise da qualidade do investimento não se relaciona apenas com os aspectos de engenharia, mas, em muitos casos, com questões de “marketing” público, gestão, análise da implementação, etc. Diferentes opções podem ser adotadas para atingir os objetivos socioeconômicos estabelecidos. O órgão público deve evidenciar que o projeto escolhido constitui a melhor dentre as opções viáveis e disponíveis. Um projeto considerado adequado, por exemplo, pode ser inferior, do ponto de vista socioeconômico, às alternativas que concorrem para atender ao objetivo em questão. As AQIs de grandes projetos de infra-estrutura devem discorrer sobre o contexto econômico, o ambiente institucional, as projeções de demanda, as tecnologias consideradas, o nível de utilização da infra-estrutura, os recursos humanos, físicos e financeiros necessários, a escala, a localização, o cronograma de implantação e as fases de expansão, o impacto fiscal e os aspectos ambientais. Em muitos casos, a análise de grandes projetos envolve estudos específicos, tais como geotecnia, engenharia, “marketing”, etc.

Embora apresentadas de forma linear, as análises conduzidas durante a AQI-1 e a AQI-2 são inerentemente iterativas. A análise ambiental está intrinsecamente relacionada com a análise legal no que diz respeito aos riscos estatutários (obtenção de licenças ambientais prévia, de implantação e operação) e a viabilidade da sua transferência para o parceiro privado; e com a análise socioeconômica, no que concerne às externalidades do projeto (por exemplo, a construção de um elevado que aumenta a poluição e reduz o valor dos imóveis e terrenos na sua circunvizinhança). Portanto, um projeto que gera impactos ambientais severos é menos interessante do ponto de vista socioeconômico. Da mesma forma, algumas funções poderiam ser desenvolvidas com maior eficiência (produtiva e alocativa) pelo setor privado, mas são exclusivas de estado e, portanto, indelegáveis.

O Apêndice 6 apresenta uma lista de verificação da AQI-1.

2.3. Refinamento das soluções técnicas

A AQI-1 desenvolve as soluções de projeto identificadas na etapa 1 por meio da identificação de um conjunto de soluções técnicas que atendem ao objetivo do órgão público. As soluções técnicas devem incluir questões como as alternativas de engenharia e de ativos. Uma pequena lista de soluções técnicas viáveis deve ser desenvolvida.

2.4. Identificação das opções contratuais

As soluções técnicas identificadas podem ser implementadas através de métodos contratuais alternativos. Os métodos contratuais refletem os arranjos de financiamento, concepção, construção e operação disponíveis, e representam os diferentes níveis de partilha de riscos e parceria entre os setores público e privado. Um conjunto de métodos contratuais viáveis deve ser identificado para cada solução técnica e uma lista de opções contratuais deve ser preparada (Apêndice 7).

A viabilidade das diferentes opções contratuais deve ser testada pelo órgão público. Pode haver um conjunto de estágios a percorrer, visto que cada opção pode ser estruturada por meio de diferentes arranjos financeiros, organizacionais e de escopo de serviços, resultando em diversos níveis de custos, benefícios e riscos. Por exemplo, uma opção que envolva a construção de um complexo hospitalar pode ser contratada em regime de empreitada (preço global ou empreitada integral) ou PPP. A PPP, por sua vez, pode incluir ou não a prestação de serviços não-essenciais no seu escopo. Uma opção para reformar e ampliar o edifício existente, por sua vez, pode apresentar um conjunto completamente diferente de opções contratuais.

A lista de opções contratuais viáveis deve ser avaliada para determinar se há potencial para que o projeto seja desenvolvido como uma PPP. Dentre os aspectos a serem considerados na análise, destacam-se:

- cumprimento de prazos e custos;
- velocidade do processo de contratação e implantação da infra-estrutura;
- flexibilidade e mudanças esperadas durante as fases de concepção, implantação e operação (dinâmica do setor);
- sensibilidade política do serviço;
- requisitos da qualidade, incluindo a qualidade da concepção e o nível de conformidade;
- potencial para inovação ao combinar concepção, construção e manutenção;
- nível de tecnologia instalada no projeto (financiadores privados podem se opor à utilização de tecnologias não-testadas, por exemplo);
- nível de riscos e alocação de riscos do projeto;
- complexidade;
- escala;
- oportunidade para antecipar o início e a conclusão da implantação (“fast-track”);

- fatores externos (estabilidade política, restrições físicas, ambiente legal e regulatório, obtenção de licenças e aprovações, etc.);
- questões ambientais, comunitárias e de interesse público;
- necessidades do órgão público (recursos internos, objetivos do projeto);
- nível de definição do escopo;
- responsabilidades;
- capacidade gerencial do órgão público;
- arranjos financeiros;
- possibilidade de exploração de usos comerciais da infra-estrutura;
- competências gerenciais do setor privado;
- nível de competição pelo mercado;
- requisitos de prestação de contas.

2.4.1. Análise de opções

A análise de opções se relaciona não só com questões técnicas de engenharia, mas também com questões de “marketing”, gestão, análise da implementação, opções financeiras, contratuais, etc. Com frequência, o governo pode adotar diferentes opções a fim de atingir os objetivos buscados. O órgão público deve evidenciar que o projeto escolhido é a melhor opção dentre as alternativas viáveis. Em alguns casos, o projeto pode até ter um valor presente líquido positivo, embora inferior a outras opções.

Nesse ponto, devem-se explorar em detalhe as opções de financiamento para o projeto durante a fase de implantação e operação, tais como tarifas, subsídios ou a combinação de ambos, bem como os custos e os benefícios associados. Em alguns casos, como nas PPPs, o método de financiamento é muito ligado ao método contratual. Para as opções tradicionais, no entanto, diversas opções de financiamento estarão disponíveis, desde dotações orçamentárias até um amplo leque de arranjos financeiros de curto e longo prazo.

A fim de verificar se o projeto é a melhor alternativa disponível, as seguintes questões devem ser respondidas:

- a AQI-1 forneceu evidências suficientes sobre a qualidade do projeto?
- o órgão público demonstrou que as opções foram adequadamente consideradas?

Um projeto adequado do ponto de vista socioeconômico pode ser inferior às alternativas disponíveis. Exemplos típicos incluem as seguintes decisões de investimento: projetos de

transporte que consideram diferentes rotas, cronogramas ou tecnologias; complexos hospitalares ao invés de serviços de saúde descentralizados; localização de uma planta de tratamento de resíduos no terreno A ao invés do terreno B; aumento da eficiência energética ao invés da construção de usinas hidrelétricas; redução de perdas na distribuição de água ao invés da construção de novas represas e adutoras, etc.

As opções podem envolver especificações técnicas e arranjos financeiros diferentes, reformas políticas e institucionais, medidas para a gestão da demanda ou mudanças na escala ou na data de implantação. A análise de opções auxilia o governo a escolher a melhor forma de atender aos objetivos. A análise de opções permite analisar os reflexos da falta de ação do governo e o impacto da implantação da ação para os diversos grupos da sociedade e para os bens e serviços providos. Os cenários com ou sem projeto permitem avaliar os custos e benefícios incrementais do projeto. As análises econômica e financeira prevêm os benefícios incrementais do projeto, e não os benefícios antes e após o projeto. Após a identificação e a delimitação do escopo dos objetivos, as opções para o atendimento da demanda devem ser avaliadas. Os órgãos devem considerar opções inovadoras durante a formulação das soluções para atender à demanda existente. Nesse estágio, todas as opções realistas devem ser investigadas, incluindo (Quadro 7.3):

- “fazer nada”: o aumento da demanda pode sugerir que a expansão de um sistema é crucial. A adoção de práticas de gestão de demanda, no entanto, pode eliminar a necessidade de uma nova facilidade em curto prazo ou postergar a sua implantação. Por outro lado, o governo deve avaliar a exeqüibilidade dessa opção em longo prazo, devido a fatores como sensibilidade política e impacto em atividades econômicas;
- “fazer o mínimo”: deve-se avaliar se os ativos existentes podem ser utilizados. As modernizações e ampliações podem requerer interrupções na provisão de bens (estação de tratamento) e serviços (escola), transferência temporária de pessoal (repartição) ou queda na qualidade (hospital). As PPPs não têm sido utilizadas nesses projetos, em parte, devido à dificuldade para identificar e apreçar o custo dos riscos no longo prazo;
- “fazer algo”: o órgão deve considerar se um novo projeto é necessário. As características demográficas da região na qual se insere o projeto pode indicar que a capacidade existente não atenderá à demanda local em longo prazo e vice-versa. A análise deve levar em conta a disposição dos ativos existentes e a existência de terrenos alternativos. A análise de custo-benefício permite avaliar se o projeto representa a solução mais adequada para a comunidade.

As alternativas “fazer nada” e “fazer o mínimo” permitem a comparação de cenários com ou sem o projeto. Para interligar duas áreas, por exemplo, a alternativa “fazer nada” pode ser o serviço de embarcações existente, a alternativa de “fazer o mínimo” pode ser a modernização deste serviço e o “fazer algo” pode ser a construção de uma ponte ou túnel. O cálculo dos indicadores de desempenho econômico e financeiro deve ser realizado com base nas diferenças entre a alternativa de “fazer algo” e as alternativas de “fazer nada” e “fazer o mínimo”.

Quadro 7.3. Exemplo de identificação do projeto.

Exemplo de opções

Com o intuito de ligar as cidades A e B, existem três alternativas viáveis:

1. construir uma ferrovia
2. construir uma nova rodovia
3. duplicar a rodovia existente (“fazer o mínimo”)

Se o órgão público propõe a construção de uma nova rodovia, ele deve demonstrar que esta alternativa é superior à construção de uma ferrovia e às melhorias na rodovia existente, apesar da viabilidade dessas opções.

Os aspectos a serem considerados durante a análise de opções incluem:

- opção selecionada: indica qual das alternativas do item anterior foi escolhida. Explica as razões da escolha, inclusive no que concerne aos aspectos ambientais e aos aspectos territoriais (necessidades específicas do território de localização do projeto);
- concorrência com outros projetos e empreendimentos: identifica a existência de outros projetos e empreendimentos, públicos ou privados, em diferentes esferas administrativas, que concorram para o mesmo objetivo do projeto pleiteante;
- componentes separáveis do projeto: avalia se o projeto é integrado ou se ele possui componentes separáveis que podem ser justificados. Se o projeto contém componentes separáveis, então cada componente separável deve ser justificado como se fosse um projeto independente. A exclusão de um componente que não pode ser justificado sempre aumenta os benefícios líquidos do projeto;
- sinergia e antagonismo com outros projetos: identifica outros projetos e empreendimentos, privados ou públicos, inclusive de estados e municípios, cujos custos possam ser reduzidos (ou aumentados) e cujos benefícios possam ser potencializados (ou inibidos) com a implantação do projeto. Por exemplo, as obras de saneamento e de cabeamento elétrico ou telefônico podem ser mais econômicas, sem prejuízo dos benefícios, caso ocorram imediatamente antes da construção de uma rodovia ou ferrovia, aproveitando o leito aberto. Por outro lado, uma hidrelétrica que seja feita sem eclusa pode inviabilizar uma hidrovia no mesmo curso de água. Em alguns casos, a identificação de projetos e empreendimentos

sinérgicos é imprescindível. Isso ocorre quando a existência do projeto depende de que um determinado projeto seja implantado, anterior, conjunta ou posteriormente, ou seja, quando o projeto apresentado compõe, na realidade, um agrupamento de projetos. Por exemplo, a ampliação de um porto pode ter sua utilidade prejudicada caso não haja benfeitorias na infra-estrutura complementar, como em rodovias e ferrovias que permitam a chegada e a saída de bens. Da mesma forma, a implantação de um sistema de esgotamento sanitário pode ser necessária apenas caso ocorra, no local, o desenvolvimento de um distrito industrial;

- oferta e demanda: calcula a oferta e a demanda relacionada com o bem ou serviço, tanto no momento atual quanto numa projeção de futuro. O horizonte temporal a ser considerado para a projeção deve ser, no mínimo, igual a dez anos e, no máximo, igual à vida útil estimada para o projeto. Na projeção, devem ser consideradas as hipóteses “sem projeto” e “com projeto”. Para a hipótese “sem projeto”, deve-se apresentar o cenário inercial, ou seja, a situação que perduraria se o projeto não fosse realizado. Para a hipótese “com projeto”, deve-se estimar, inclusive, o volume de usuários do produto do projeto;
- riscos e incerteza: é importante que os tomadores de decisão levem os riscos e a incerteza em conta. Em muitos casos, o seu impacto pode ser avaliado e considerado no processo decisório. Mesmo quando o impacto não pode ser definido precisamente, os órgãos públicos precisam reconhecer como o risco e a incerteza podem influenciar a decisão. O processo ficará mais claro se os riscos e as incertezas forem identificados em uma matriz de riscos. Isso pode ser refinado durante o progresso da análise, de modo que o órgão público possa compreender melhor o impacto potencial dos riscos e das incertezas, assim como as estratégias para a sua mitigação. A análise deve conter uma lista de fatores a serem considerados em cada opção, mesmo quando esses fatores não podem ser quantificados. Os valores incluídos nas análises devem ser analisados de forma realista e objetiva. O excesso de otimismo sobre os valores e as datas pode conduzir a conclusões equivocadas. As comparações ajustadas ao risco são essenciais para assegurar que as opções sejam consideradas de forma justa. Uma análise de sensibilidade das principais premissas deve ser conduzida para identificar as variáveis críticas para o sucesso do projeto.

2.5. Estimativa de custos e alocação preliminar de riscos

O órgão público deve analisar os custos ao longo do ciclo de vida do projeto e preparar estimativas sobre:

- os custos de implantação do ativo;
- os custos de manutenção e atualização do ativo;

- os custos de operação.

Os riscos das diferentes opções contratuais devem ser identificados e deve-se discutir preliminarmente a sua alocação entre as partes envolvidas. As vantagens da contratação do projeto em regime de PPP tendem a diminuir quando as oportunidades para a transferência de riscos para o setor privado forem restritas.

2.6. Análise econômico-financeira

A análise econômico-financeira tem como objetivo estimar o fluxo de caixa do projeto para calcular os indicadores de qualidade do projeto, tais como a taxa interna de retorno (TIR) e o valor presente líquido (VPL). A maior parte dos dados utilizados na análise socioeconômica ou social do projeto é proveniente da análise econômico-financeira. Esta análise proporciona informações essenciais para o analista sobre os insumos e produtos, os seus preços e o cronograma de despesas e receitas do projeto. A análise econômico-financeira é composta por planilhas que descrevem os fluxos financeiros do investimento, incluindo os investimentos, os custos operacionais, as receitas, as fontes de financiamento e a análise do fluxo de caixa para a sustentabilidade financeira (Apêndice 8).

A análise econômico-financeira deve resultar em duas tabelas resumindo os fluxos de caixa:

- um para o retorno sobre o capital de terceiros, quando aplicável (capacidade das receitas operacionais líquidas sustentarem os custos do investimento), independentemente da forma segundo a qual elas foram financiadas;
- a outra para o cálculo dos retornos sobre capital próprio, na qual os fluxos de saída incluem o capital do investidor, a contribuição dos entes nacionais e subnacionais, os empréstimos no momento em que eles são pagos, além de custos operacionais, juros e receitas.

A preparação da análise econômico-financeira requer a consideração dos seguintes elementos:

- duração do projeto: a duração do projeto descreve o número de anos para o qual as projeções são estimadas. As projeções utilizadas na análise devem ser formuladas para um período compatível com a vida econômica do ativo e devem ser capazes de avaliar o seu impacto em médio e longo prazo. A escolha da duração pode ter um efeito considerável nos resultados obtidos, uma vez que afeta os principais indicadores de qualidade da análise econômico-financeira e socioeconômica do projeto. Para a maioria dos projetos de infraestrutura, a duração indicativa é de, no mínimo, vinte anos. Para projetos produtivos, uma duração indicativa é de dez anos;
- determinação dos custos totais: soma dos custos de implantação e manutenção do projeto descritos em valores de mercado. Todos os itens que não originam despesas monetárias

efetivas, tais como depreciação e amortização, reservas para custos de reposição e fundos de contingência, devem ser excluídos do cálculo dos custos operacionais, mesmo que eles apareçam no balanço da empresa;

- financiamento: discrimina as parcelas da implantação viabilizadas por meio de recursos orçamentários ou créditos externos;
- receitas do projeto: alguns projetos podem gerar suas próprias receitas por meio da venda de produtos e serviços. Estas receitas serão determinadas através do produto de estimativas de quantidades de serviços providos pelos preços relativos;
- valor residual: dentre os itens da receita no último ano considerado, existe o valor residual do investimento. O valor residual deve ser considerado na análise somente se ele corresponde a uma receita real para o investidor. O valor residual é sempre considerado para o cálculo dos indicadores de qualidade do projeto;
- ajustes inflacionários: a análise de projeto tipicamente utiliza preços a valores constantes, ou seja, os preços ajustados pela inflação e fixados a uma data-base. Contudo, para a análise dos fluxos financeiros, preços a valores correntes, ou seja, os preços nominais observados efetivamente ano a ano, podem ser mais adequados. O efeito da inflação, ou do aumento geral dos índices de preços, ou oscilações em preços relativos, podem impactar o cálculo do retorno financeiro do investimento. Portanto, o uso de preços correntes é, em geral, recomendado. Se preços constantes são utilizados, deve-se atentar para que correções sejam incorporadas aos preços relativos quando estas mudanças forem significativas;
- sustentabilidade financeira: deve-se demonstrar a sustentabilidade financeira do projeto, ou seja, a disponibilidade de fontes seguras de recursos, oriundas do orçamento fiscal ou das receitas geradas pela venda dos serviços, para que as obrigações financeiras decorrentes da implantação e operação do projeto sejam oportunamente cumpridas. A programação dos fluxos de receitas e pagamentos do projeto é crucial para a sua implementação. Os órgãos públicos devem mostrar como as fontes de financiamento se encaixam com as despesas ao longo da duração do projeto. A sustentabilidade ocorre apenas se o fluxo de caixa cumulativo do projeto for positivo em todos os anos considerados;
- taxa de desconto: para descontar os fluxos de caixa e calcular o valor presente líquido, uma taxa de desconto adequada deve ser definida. Existem diferentes formas de se estimar a taxa

de referência a ser utilizada na análise econômico-financeira (Apêndice 8). O conceito básico é o do custo de oportunidade do capital²⁷;

- indicadores de qualidade para o capital próprio e o capital de terceiros:
 - taxa interna de retorno (TIR);
 - valor presente líquido (VPL);
- riscos e incerteza: identificação dos riscos e estimativa dos seus custos em diferentes opções contratuais; e condução de análises de risco, utilizando técnicas simples e avançadas, para testar a consistência dos resultados obtidos (Apêndice 8).

2.7. Análise socioeconômica

A análise socioeconômica avalia a contribuição de um projeto para o bem-estar econômico de uma região ou país. Ela é realizada segundo a perspectiva da sociedade como um todo (região ou país) e não do titular da infra-estrutura, como na análise econômico-financeira. Nem sempre um projeto rentável para um particular é rentável para a sociedade e vice-versa. Um investimento é rentável, do ponto de vista socioeconômico, se ele permite um aumento da riqueza maior do que o obtido em investimentos alternativos. Uma análise socioeconômica deve ser conduzida nos seguintes casos:

- implantação de novos projetos;
- projetos de construção;
- projetos que demandem uma análise das externalidades, tais como grandes projetos rodoviários, ferroviários e aeroportuários.

A análise socioeconômica é mais útil na etapa inicial do projeto, a fim de contribuir com a modelagem do projeto, por exemplo, eliminando componentes inadequados. Em estágios mais avançados, a análise econômica pode determinar apenas se o projeto deve prosseguir ou não. Quando utilizada somente para calcular indicadores de qualidade socioeconômica, tais como o VPL e a TIR do projeto por uma perspectiva social, a análise socioeconômica atende a um propósito específico. As ferramentas da análise socioeconômica podem responder a diferentes questões sobre o impacto do projeto para o órgão público, a sociedade e as partes interessadas. Elas também podem auxiliar a identificação dos riscos do projeto e a avaliação da sua sustentabilidade financeira. A análise socioeconômica pode contribuir, em particular, para:

- determinar se o setor público ou privado deve conduzir o projeto;

²⁷ O governo federal recomenda o uso da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) como taxa de desconto na análise financeira dos projetos de grande vulto.

- estimar o impacto fiscal do projeto para as partes interessadas;
- determinar os arranjos para recuperação de custos que favorecem a eficiência e a equidade;
- avaliar o potencial impacto ambiental e a contribuição para a redução da pobreza.

Após levar em conta todos os custos e benefícios do projeto, o analista deve decidir se é válido que o projeto seja implementado. Os custos e benefícios devem ser quantificados sempre que estimativas razoáveis puderem ser feitas. Contudo, tendo em vista o estado da arte atual, isso nem sempre é possível, requerendo que aproximações e arbitragens sejam freqüentemente utilizadas. O valor presente líquido é um indicador apropriado para julgar a aceitabilidade do projeto cujos benefícios são medidos em termos monetários. Para ser aceitável do ponto de vista socioeconômico, o projeto deve atender duas condições:

- o valor presente esperado do projeto não deve ser negativo;
- o valor presente esperado do projeto deve superar ou igualar o valor presente das alternativas mutuamente aceitáveis do projeto.

Um conjunto de técnicas microeconômicas pode ser utilizado na análise socioeconômica, requerendo que a análise²⁸:

- proporcione uma justificativa socioeconômica para o projeto;
- identifique e quantifique as conseqüências socioeconômicas dos fluxos financeiros e de outros impactos do projeto;
- detalhe o cálculo dos preços sociais (preços-sombra ou preços de conta) e os custos de oportunidade para os insumos e os produtos, incluindo:
 - câmbio;
 - custo marginal dos recursos públicos;
 - custo de oportunidade dos recursos públicos: a taxa de desconto empregada na análise socioeconômica de projetos de investimento (taxa social de desconto), busca refletir a visão social sobre como os benefícios e os custos futuros do projeto devem ser avaliados em relação aos atuais. Ela pode diferir da taxa de desconto empregada na análise financeira quando o mercado de capitais é imperfeito;
 - mão-de-obra com qualificação baixa, média e alta;
 - insumos comercializáveis e não comercializáveis;

²⁸ Dentre as técnicas aplicadas à análise econômica, destacam-se a análise custo-benefício, a análise custo-efetividade e a análise multicritério.

- produtos comercializáveis e não comercializáveis (incluindo os excedentes do consumidor);
- identifique um cenário “sem projeto” e calcule os fluxos socioeconômicos, tratando-os como custos de oportunidade para o projeto;
- identifique os benefícios socioeconômicos para grupos com necessidades especiais e os custos de oportunidade para esses grupos com um cenário sem projeto;
- proporcione uma estrutura analítica dos custos e benefícios socioeconômicos do projeto nos seus custos e benefícios financeiros, além das diversas externalidades (incluindo impactos ambientais):
 - despesas: despesas de implantação, manutenção e operação a custos de fatores constantes. Utilizam-se os dados da análise econômico-financeira e se apresentam os critérios adotados na conversão dos valores de mercado em custos de fatores;
 - receitas: indica a receita projetada a custo de fatores constantes. Utilizam-se os dados na análise econômico-financeira e se apresentam os critérios adotados para a conversão dos valores de mercado em custos de fatores;
 - externalidades: demonstram-se, em valores anualizados, as melhorias e os impactos adversos advindos da implantação e operação do projeto. As melhorias incluem a geração de ganhos diretos, o aumento das externalidades positivas e a redução das externalidades negativas. Dentre as melhorias, podem-se destacar a criação de empregos, a geração de renda e a redução dos gastos dos beneficiários. O projeto pode também causar impactos indesejados derivados de perdas diretas, redução das externalidades positivas e do aumento das externalidades negativas (por exemplo, poluição e desmatamento), como explicitado no item seguinte. É fundamental que a metodologia de avaliação das melhorias e dos impactos seja claramente explicitada;
 - fluxo de caixa socioeconômico: dispõe os custos e os benefícios socioeconômicos, incluindo os custos e os benefícios ambientais, em um fluxo de caixa anual. Os custos socioeconômicos equivalem às despesas de implantação e operação a custos de fatores, além do impacto ambiental líquido, dentro do horizonte de análise definido. Os benefícios socioeconômicos equivalem à soma das receitas a custo de fatores e das melhorias associadas ao projeto, no mesmo horizonte de tempo. Utilizando-se uma taxa

de desconto adequada²⁹ como custo de oportunidade do capital e o fluxo de caixa socioeconômico, calculam-se os indicadores do projeto:

- valor presente líquido socioeconômico;
- relação benefício/custo socioeconômico;
- taxa interna de retorno socioeconômico: a diferença entre a taxa de retorno da análise socioeconômica e a taxa de retorno da análise econômico-financeira é que a primeira utiliza os preços econômicos ou sociais dos bens e serviços ao invés dos preços de mercados imperfeitos, e ela inclui, sempre que possível, as externalidades sociais e ambientais. Uma vez que as externalidades e os preços sociais são considerados, a maioria dos projetos com taxas de retorno baixas ou negativas podem apresentar taxas de retorno sociais positivas;
- tempo de recuperação dos custos socioeconômicos;
- conduza uma análise pormenorizada de riscos: apresentando o impacto de mudanças nas premissas da análise, tais como aumento nos custos de implantação, operação e manutenção, redução da demanda, atraso na implantação, crescimento econômico inferior ao esperado, aumento da inflação, etc. nos indicadores socioeconômicos do projeto;
- realize uma análise detalhada das partes interessadas, incluindo os investidores, os financiadores, o governo, a sociedade, os usuários e outras partes afetadas.

A lógica da metodologia que permite a transferência da análise econômico-financeira para a análise socioeconômica é resumida na figura abaixo. Ela consiste na transformação dos preços de mercado utilizados na análise econômico-financeira em preços sociais (que ajustam os preços distorcidos pelas imperfeições do mercado) e a consideração das externalidades, conduzindo a custos e benefícios sociais não considerados pela análise econômico-financeira, uma vez que elas não geram despesas ou receitas financeiras (por exemplo, impactos ambientais ou efeitos redistributivos). Isso é possível por meio da identificação de um fator de conversão para cada item de despesa ou receita do projeto para transformar os preços de mercado em preços sociais.

A análise socioeconômica, portanto, é representada por (Figura 7.4):

- fase 1: ajustes para taxas, subsídios e outras transferências;
- fase 2: ajustes para externalidades;
- fase 3: conversão dos preços de mercado em preços socioeconômicos para incluir também custos e benefícios sociais (determinação dos fatores de conversão).

²⁹ O governo federal preconiza a utilização da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) como taxa de desconto social nas análises econômicas.

Figura 7.4. Estrutura da análise socioeconômica de projetos.

2.8. Risco e incerteza

A análise de riscos investiga a probabilidade de que projeto atinja o desempenho esperado (TIR e VPL, por exemplo), bem como a variabilidade dos resultados em comparação com a estimativa realizada originalmente. A análise de riscos para projetos de infra-estrutura, incluindo PPPs, pode envolver:

- em projetos menores ou menos complexos, uma análise da sensibilidade dos indicadores de desempenho (TIR, VPL e TRC) a distorções positivas ou negativas nas premissas utilizadas na estimativa original (análise determinística);
- em projetos maiores ou mais complexos, um estudo das distribuições probabilísticas das variáveis selecionadas e a estimativa do valor esperado dos indicadores de desempenho do projeto (análise probabilística).

2.8.1. Análise de sensibilidade

A análise de sensibilidade tem como objetivo selecionar variáveis e parâmetros críticos, ou seja, cujas variações positivas ou negativas podem encerrar impactos consideráveis nos resultados das estimativas originais (TIR, VPL e TRC). O critério adotado na seleção das variáveis e parâmetros varia em função do tipo de projeto, devendo ser avaliado individualmente (Quadro 7.4). Os procedimentos a serem seguidos durante a análise de sensibilidade incluem:

- identificação das principais variáveis utilizadas nas análises econômico-financeiras e socioeconômicas, agrupadas em categorias homogêneas;
- identificação de variáveis dependentes, capazes de provocar distorções nos resultados ou duplicação na contagem. Quando da necessidade de eliminar variáveis repetidas, deve-se optar pela manutenção da variável mais representativa e pela modificação do modelo para eliminar quaisquer dependências internas;
- análise qualitativa do impacto das variáveis nos resultados esperados, com o intuito de eliminar as variáveis com baixo impacto e selecionar as variáveis com alto impacto. A análise quantitativa deve se ater às variáveis mais representativas do modelo;
- análise do impacto de mudanças nas variáveis utilizadas inicialmente nos resultados das estimativas originais;
- identificação, a partir dos critérios selecionados, das variáveis críticas.

Quadro 7.4. Identificação das variáveis potencialmente críticas.

Categorias	Exemplos de variáveis
Parâmetros do modelo	Taxa de desconto
Dinâmica de preços	Taxa de inflação, taxa de crescimento dos salários reais, preços de energia, mudanças em preços de bem e serviços
Demanda	População, taxa de crescimento demográfico, consumo específico, volume de tráfego, tamanho da área irrigada, taxa de enfermidades
Custos de investimento	Prazo de construção, custo da mão-de-obra, produtividade diária, custo do terreno, custo do transporte, custo de materiais de construção, custo de aluguéis, vida útil de equipamentos e bens manufaturados
Custos de operação	Preços dos bens e serviços utilizados, custo de pessoal, preço da eletricidade, gás e outros combustíveis
Parâmetros quantitativos para os custos de operação	Consumo de energia ou outros bens e serviços, número de funcionários
Preços das receitas	Tarifas, preços de venda de produtos, preços de bem semi-acabados
Parâmetros quantitativos para as receitas	Produção diária dos bens vendidos, volume de serviços prestados, produtividade, número de usuários, penetração no mercado
Custos e benefícios (preços econômicos)	Coefficientes para conversão de preços de mercado, valor do tempo, custo de hospitalização, custo das mortes evitadas, preço sombra de bens e serviços, avaliação das externalidades
Parâmetros quantitativos para os custos e os benefícios	Redução da taxa de enfermidade, tamanho da área utilizada, valor agregado por hectare irrigado, matérias-primas utilizadas

2.8.2. Análise probabilística de riscos

Identificadas as variáveis críticas, prescrevem-se distribuições probabilísticas a cada uma delas, por meio de um espectro de valores em torno da estimativa originalmente utilizada, com o intuito de calcular os índices de desempenho. A distribuição probabilística das variáveis pode

ser determinada de diferentes formas. Após a definição da distribuição das variáveis críticas, é possível determinar a distribuição probabilística da TIR e do VPL do projeto.

Pode-se utilizar a simulação Monte Carlo na avaliação de projetos de investimento por meio de programas adequados de análise de riscos. O método consiste em extrair, aleatória e repetidamente, conjuntos de valores para as variáveis críticas dentro dos seus respectivos intervalos com o intuito de calcular os indicadores de desempenho do projeto (TIR, VPL e TRC) resultando de cada grupo de valores extraídos. Ao repetir este procedimento para um número suficientemente grande de extrações (geralmente acima de algumas centenas), pode-se obter a convergência dos cálculos com a distribuição probabilística dos indicadores de desempenho.

Os resultados produzidos na análise podem ser apresentados por meio das distribuições probabilísticas ou das distribuições cumulativas dos indicadores de desempenho. A curva de probabilidades cumulativas permite assinalar um nível de risco ao projeto, verificando, por exemplo, se a probabilidade cumulativa é maior ou menor do que um valor de referência considerado crítico. Pode-se ainda avaliar a probabilidade de que a TIR ou o VPL seja menor do que um determinado valor adotado como um limite.

Para avaliar o resultado, deve-se ter em mente o compromisso entre projetos de alto risco e alto retorno social e projetos de baixo risco e baixo retorno social. Em algumas circunstâncias, existe uma justificativa para que o analista opte pela neutralidade ao risco. Em outros, no entanto, o analista pode optar por soluções mais ou menos arriscadas para a taxa de retorno esperada. Porém, deve sempre haver uma justificativa plausível para cada escolha.

2.9. Análise de impactos ambientais

Uma importante diferença entre o ponto de vista da sociedade e o ponto de vista do setor privado diz respeito ao custo dos benefícios atribuíveis ao projeto que não são refletidos em fluxos de caixa. Quando esses custos e benefícios podem ser quantificados, eles devem ser integrados a uma análise socioeconômica. Os impactos ambientais do projeto, tanto positivos (por exemplo, projeto de gestão de resíduos) quanto negativos (por exemplo, projeto de transposição de um curso d'água), devem ser considerados e, se possível, quantificados. O impacto dos custos e benefícios externos em grupos específicos da sociedade, especialmente nos grupos em desvantagem social, deve ser devidamente considerado. Embora não seja prático solucionar todas as questões relacionadas ao meio ambiente na AQI-1, a equipe de projeto deve assegurar que:

- os imprevistos não inviabilizem quaisquer das opções contratuais consideradas;
- o projeto possa ser oportunamente modificado a fim de acomodar questões específicas.

A identificação precoce dessas questões pode contribuir para o planejamento e a gestão do projeto durante a etapa da AQI-2. Um relatório preliminar deve descrever os impactos ambientais causados pela implantação e operação do projeto, incluindo aspectos como:

- localização do projeto em área estratégica do ponto de vista ambiental;
- área dotada de recursos naturais relevantes;
- efeito deletério em ecossistemas ou em bacias hidrográficas;
- desmatamento;
- ameaça a espécies endêmicas da região;
- modificações no uso e na ocupação do solo na região de interesse;
- uso intensivo de recursos hídricos;
- disposição de águas servidas e resíduos sólidos, líquidos, gasosos, alagamentos, assoreamentos, erosões e aterros;
- mitigações ambientais: medidas para mitigar os impactos decorrentes do desenvolvimento do projeto, tais como reflorestamento, recuperação das microbacias na área de influência do projeto, saneamento ambiental, tratamento de águas servidas, etc.;
- passivo ambiental líquido: os benefícios advindos das ações mitigadoras devem ser avaliados e deduzidos do passivo resultante do desenvolvimento do projeto;
- localização do projeto em territórios indígenas, quilombolas ou reservas florestais;
- proximidade de sítios arqueológicos ou bens tombados pelo patrimônio histórico e cultural;
- questões que possam criar dificuldades adicionais para o licenciamento ambiental;
- possibilidade de transferir o licenciamento ambiental do projeto para o setor privado.

2.10. Análise da distribuição de custos e benefícios

Um projeto robusto contribui para o crescimento econômico de um país. Contudo, nem sempre todos se beneficiam com um projeto e alguns podem perder. Além disso, os grupos que se beneficiam com um projeto não são necessariamente aqueles que incorrem os custos do projeto. A identificação dos beneficiários e perdedores do projeto fornece indicações sobre os incentivos das diferentes partes interessadas implementar o projeto conforme a modelagem, apoiando ou reprovando a iniciativa. A identificação dos benefícios e dos custos assumidos pelos grupos sociais em desvantagem é especialmente importante.

A análise econômica e, mais especificamente, a análise distributiva possibilitam avaliar a distribuição dos custos e benefícios entre os grupos de interesse da sociedade. Esta análise, por

sua vez, fornece uma primeira indicação dos potenciais beneficiários e perdedores do projeto, ou seja, das partes da sociedade que possivelmente apoiarão ou rejeitarão a proposta.

A análise da distribuição dos custos e benefícios fornece ainda subsídios para a gestão das partes interessadas, o direcionamento das ações de “marketing” político, a identificação do interesse público no projeto ou a rejeição potencial da proposta junto à opinião pública e à mídia (Apêndice 9). Por último, a análise distributiva permite avaliar o impacto fiscal do projeto ao longo do tempo para o ente federativo que o desenvolve.

2.11. Análise do interesse público

Diferentemente das análises socioeconômicas e financeiras, que enfocam o impacto global do projeto, a avaliação do interesse público considera as consequências distribucionais da mudança de um estado atual para estados alternativos. Uma matriz de impacto pode ser utilizada para resumir o impacto do projeto nas principais partes interessadas. Enquanto a preparação da matriz auxilia a identificação dos tipos de impactos, deve-se definir a magnitude dos custos e benefícios para as partes interessadas da comunidade e as medidas potenciais para mitigar esses impactos.

As questões políticas e de interesse público podem impactar a sustentabilidade do projeto em análise. Uma avaliação de interesse público preliminar é realizada para cada um dos modelos contratuais durante a AQI-1. Na AQI-2, é necessário completar a avaliação do interesse público para os modelos contratuais e avaliar sua consistência. Esta análise deve identificar questões que podem afetar os custos e benefícios do projeto e impactar as opções com financiamento público e privado, tais como:

- eficácia na prestação do serviço;
- continuidade;
- impacto para as partes interessadas;
- prestação de contas e transparência;
- acesso público e equidade;
- modicidade tarifária;
- arranjos para a expansão da qualidade e da cobertura
- universalidade de acesso e condições de acesso para grupos em desvantagem;
- direitos dos consumidores;
- segurança;

- privacidade.

Diferentemente das análises socioeconômicas e financeiras, que enfocam o impacto global do projeto, a avaliação do interesse público considera as consequências distribucionais decorrentes da implantação do projeto. Uma matriz de impacto pode ser utilizada para resumir o impacto do projeto nas principais partes interessadas. Enquanto a preparação da matriz auxilia a identificação dos tipos de impactos, deve-se definir a magnitude dos custos e benefícios para as partes interessadas da comunidade e as medidas potenciais para mitigar esses impactos.

2.12. Análise orçamentária

Uma análise realista do impacto orçamentário das diferentes opções contratuais, deve ser conduzida na AQI-1. A análise orçamentária avalia se as obrigações contraídas pelo órgão público com a contratação do projeto, através de diferentes modelos contratuais, podem ser acomodadas no orçamento institucional em longo prazo. A análise orçamentária tem como objetivo garantir que um projeto prioritário não seja comprometido em virtude da falta de recursos, prejudicando assim a materialização dos benefícios esperados com o seu desenvolvimento.

A análise orçamentária indica se as obrigações financeiras contraídas com o projeto por meio das diferentes opções contratuais examinadas, podem ser acomodadas no orçamento institucional do órgão público. As diferenças nos requisitos de recursos das opções contratuais ao longo do ciclo do projeto devem ser investigadas. Durante a análise, o órgão público precisa identificar fontes seguras de recursos advindas de dotações orçamentárias, complementações, repasses ou alienações de ativos, tais como terrenos e propriedades. Em todos os estágios, os projetos não devem receber aprovações sem que exista um nível de confiança adequado na sustentabilidade orçamentária em longo prazo. Devem-se considerar:

- as diferenças temporais nos fluxos de despesas dos projetos nas diferentes opções contratuais em exame;
- o impacto orçamentário das opções contratuais consideradas, incluindo as margens de riscos nos cálculos dos custos de implantação, operação e manutenção do projeto;
- os riscos fiscais decorrentes da cessão de garantias;
- a identificação das modalidades de garantia que geram riscos fiscais potencialmente menos severos em longo prazo;
- a identificação de fontes seguras de recursos para o projeto, incluindo dotações, complementações, repasses e recursos provenientes da alienação de ativos;

- a análise pormenorizada das projeções demográficas e de demanda (tarifas, novos usos, terceiras partes, etc.), avaliando a possibilidade da recuperação dos investimentos e de participação do setor privado;
- nos projetos geradores de receitas, as projeções de receitas oriundas da cobrança de tarifas, novos usos, alienação de ativos, desenvolvimentos imobiliários, venda de serviços adicionais, etc., bem como das expectativas de crescimento econômico do país ou da região;
- a possibilidade da contratação das especificações de desempenho com os orçamentos disponíveis;
- o impacto fiscal e orçamentária de uma rescisão contratual antecipada;
- se as premissas da análise orçamentária se sustentam após a consolidação dos planos orçamentários;
- se as obrigações assumidas com a contratação em regime de PPP não ultrapassariam o limite legal de 1% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo ente federativo;
- o impacto de mudanças em dotações ou repasses orçamentários nas considerações de sustentabilidade orçamentária, bem como o impacto de renegociações contratuais ou mudanças de projeto;
- o impacto das despesas continuadas resultantes da contratação do projeto por meio de diferentes opções contratuais na gestão orçamentária do órgão público em longo prazo;
- análise preliminar do reconhecimento contábil dos ativos do projeto, nas diferentes opções contratuais, nas contas do governo.

2.13. Análise de questões relacionadas ao emprego

É importante que os impactos da solução proposta sobre o trabalho e o emprego sejam identificados e analisados precocemente com a finalidade de evitar problemas para a condução do projeto, tais como atrasos. Questões relevantes como relações trabalhistas, contratos de trabalho, planos de demissões, redes de proteção social, transferências para o setor privado, remuneração e manutenção de direitos adquiridos requerem atenção durante a consideração de modelos contratuais alternativos.

A identificação dessas questões envolve a consulta às partes interessadas com o intuito de assegurar mecanismos de gestão de mudanças que possam ser implementados de forma efetiva durante o desenvolvimento do projeto. Esta consulta deve envolver, sempre que possível, reuniões com os representantes dos funcionários e dos sindicatos de classe. O órgão deve identificar e avaliar:

- a consistência da solução proposta com a política do governo com relação à seguridade social dos funcionários e a terceirização de serviços públicos;
- quaisquer impactos da transferência de funcionários do órgão para o setor privado dentro dos modelos contratuais considerados;
- o impacto direto no emprego;
- a necessidade de substituição, demissão ou retenção de funcionários. O órgão público deve cuidar para que os funcionários transferidos para o setor privado sejam tratados de forma justa e que a concessionária preste contas sobre eles;
- o impacto social e regional;
- as questões ligadas a necessidades de treinamento;
- a possibilidade de retenção de competências estratégicas para o órgão público, especialmente no que diz respeito à realização de novas contratações no futuro;
- a potencial perda de experiências acumuladas.

2.14. Análise legal, regulatória e estatutária

É crítico conduzir uma análise com o intuito de identificar, precocemente, aspectos legais que possam interferir no andamento do projeto ou impedir que ele progrida por meio de uma determinada opção contratual. As questões de natureza legal não solucionadas durante a análise da qualidade do investimento podem ter um impacto considerável nas fases posteriores do projeto.

Embora uma análise preliminar das opções tenha sido conduzida previamente, uma análise abrangente dos riscos da opção selecionada deve ser realizada para assegurar que os requisitos legais tenham sido atendidos, visto que a incerteza legal pode afetar o custo e o prazo de implantação do projeto, assim como o interesse do setor privado.

O órgão público deve, portanto, avaliar a sua autonomia legal para estabelecer contratos e delegar a prestação de determinados serviços para o setor privado. Questões de caráter legal ou regulatório que possam influenciar a eficiência da contratação do projeto nas opções com financiamento público ou privado, incluindo a delegabilidade das atividades contidas no envelope de serviços, o procedimento licitatório a ser utilizado no certame, a suficiência das especificações de desempenho ou a exigibilidade do projeto básico como requisito para a abertura da licitação, a adoção de concorrências do tipo técnica e preço, a possibilidade de utilização de uma etapa de Melhor Proposta Final após a apresentação das propostas e a negociação dos termos contratuais com o setor privado antes da formalização do contrato, precisam ser cuidadosamente investigadas.

Em seguida, obtém-se uma opinião legal sobre a possibilidade da cessão dos bens públicos para a iniciativa privada. Em novos projetos, uma análise regulatória pode ser necessária para identificar aspectos que podem afetar o projeto, além da admissibilidade da transferência dos riscos estatutários (obtenção de aprovações e licenças) para o setor privado, particularmente quando a análise demonstrar as vantagens dessa prática para o governo ou a concepção do projeto, transferida para o ente privado, for um requisito essencial para a obtenção da respectiva licença.

Dentre os aspectos a serem considerados durante a análise legal, destacam-se:

- habilidade legal do órgão público para:
 - contratar o projeto por meio das opções contratuais em exame;
 - introduzir a cobrança de tarifas;
- implicações das opções contratuais para:
 - as responsabilidades e os papéis estatutários;
 - os funcionários existentes (incluindo a consulta às partes interessadas);
 - os ativos existentes;
 - os contratos vigentes;
- restrições legais para o uso de PPPs:
 - valor contratual mínimo para a contratação em regime de PPP;
 - período contratual superior a cinco anos;
 - contratos que tenham como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou a execução de obra pública.

2.15. Capacidade e interesse do mercado

O interesse do mercado no projeto pode ser avaliado por meio de experiências recentes, do conhecimento do mercado e de sondagens. As sondagens devem explorar um conjunto de soluções potenciais para atender à demanda do projeto, além de avaliar o interesse privado. Os representantes das entidades de classe ligadas à indústria de base, por exemplo, podem prover informações relevantes para a equipe.

Durante as consultas, é importante manter o foco para não sobrecarregar os respondentes e atentar para as implicações de probidade administrativa envolvidas. É importante que a análise seja repetida nas etapas seguintes, tendo em vista o potencial de mudança nas condições de mercado e no interesse dos interessados no decorrer do processo de maturação dos projetos de infra-estrutura.

Questões que podem influenciar o interesse privado no projeto incluem: o lançamento simultâneo de uma grande carteira de projetos, a tentativa de transferir riscos que o setor privado não pode gerenciar, o custo e o prazo para participar dos certames e as mudanças nas condições do mercado. Além disso, os seguintes aspectos são reconhecidamente capazes de influenciar o interesse do mercado em projetos privados de infra-estrutura, especialmente nos países em desenvolvimento, requerendo uma análise pormenorizada:

- capacidade técnica e gerencial do governo;
- custos de transação;
- credibilidade do governo ou do órgão público;
- cessão de garantias para riscos que as concessionárias não podem gerenciar, tais como riscos políticos e regulatórios;
- estabilidade de regras:
 - marcos legais, segurança jurídica, independência do poder judiciário e respeito aos contratos;
 - marcos regulatórios e independência das agências regulatórias;
- capacidade de o projeto atrair o financiamento privado (“bancabilidade”);
- escala adequada para o financiamento privado, visto que projeto muito grandes ou muito pequenos podem não ser atraentes para o setor privado;
- padrão de rentabilidade compatível com os riscos;
- alocação eficiente dos riscos.

A competição é essencial para a qualidade do investimento em uma PPP. Se a análise, em qualquer etapa da AQI-1, identificar uma falha de mercado, tal como a falta de interesse dos licitantes, é pouco provável que a PPP promova vantagens socioeconômicas. A falha de mercado, por sua vez, deve ser analisada em detalhe, uma vez que ela pode também afetar a licitação convencional.

Contudo, a qualidade, e não o número de licitantes, deve ser primordialmente considerada. É possível haver uma competição acirrada entre dois licitantes idôneos com interesse no contrato, enquanto três licitantes sem credibilidade podem ser insuficientes. É importante esclarecer que a licitação pode ser cancelada se um abuso de mercado for identificado.

2.16. Análise da adequabilidade da PPP

A análise da qualidade do investimento 1 deve ratificar a indicação do potencial de contratação do projeto como uma PPP realizada durante a etapa de Identificação do Projeto. Os itens seguintes descrevem os “vetores da qualidade” que favorecem o emprego de contratos de longo prazo, como as PPPs:

- contexto estratégico: estabilidade política, segurança jurídica, marcos legais e regulatórios, possibilidade de condução eficiente das licitações, independência do poder judiciário e das agências reguladoras, credibilidade do poder concedente, capacidade gerencial dos órgãos públicos, baixo nível de corrupção, respeito aos contratos, capacidade instalada do setor privado e maturidade do mercado financeiro;
- características do projeto: as PPPs devem ser utilizadas preferencialmente em projetos grandes e complexos, que possibilitem a transferência de um volume considerável dos riscos de construção e operação para o setor privado e justifiquem os custos de transação incorridos pelas partes. Adicionalmente, é primordial que os requisitos de serviço do órgão público possam ser traduzidos em especificações de desempenho capazes de serem contratadas, monitoradas e capturadas, a um custo aceitável, através de um regime de pagamentos vinculado ao desempenho durante a administração do contrato;
- estabilidade dos requisitos de serviço: os contratos de PPP podem requerer adaptações para atender às mudanças nos requisitos do serviço, que podem variar ao longo do tempo. Após a formalização do contrato, as mudanças são realizadas fora de um ambiente competitivo, onde a instituição está “presa” a um único fornecedor. Embora os contratos possam conter dispositivos que ampliem a flexibilidade para mudanças durante o período contratual (teste de mercado, “benchmarking” e livros contábeis abertos), não existem garantias de que elas funcionarão de forma eficaz. Uma vantagem da relativa inflexibilidade dos contratos de PPP é que eles estimulam a equipe do governo a refletir cuidadosamente sobre os requisitos do serviço antes da contratação do projeto. Entretanto, algumas classes de ativos e serviços públicos são inerentemente dinâmicas e, por conseguinte, sujeitas a mudanças regulares, depondo contra o uso de contratos de longo prazo. No método tradicional, o governo controla a qualidade do serviço e dispõe de flexibilidade para efetuar mudanças na forma como o serviço é prestado sempre que necessário. Logo, existem vantagens no uso da PPP onde os requisitos do governo são estáveis em longo prazo. Se os requisitos são sujeitos a mudanças freqüentes, é pouco provável que a PPP promova vantagens socioeconômicas;
- facilidade na contratação do serviço: a contratação por meio de especificações de desempenho pode ser inadequada para serviços que envolvem resultados de difícil

monitoramento e contratação. As PPPs podem ser inapropriadas onde a prestação dos serviços envolve uma qualidade não-contratável. Por outro lado, quando a prestação do serviço pode ser mensurada de forma objetiva e a medida se relaciona com a especificação, a contratação é simplificada e a opção de adotar a PPP pode ser mais viável. O governo deve avaliar se:

- contratos podem ser preparados, a um custo aceitável, no setor ou projeto em questão;
- os requisitos contratuais podem ser adequadamente avaliados;
- os contratos podem descrever os requisitos do serviço de forma objetiva e com base em resultados mensuráveis;
- os contratos permitem o monitoramento da prestação do serviço em conformidade com o padrão especificado;
- se houver transferências de pessoal, o contrato possa ser concebido para evitar incentivos contrários;
- eficiência produtiva e alocativa: para ser economicamente sensata, uma PPP tem que gerar uma combinação de eficiência produtiva (lucro privado) e alocativa (lucro social) superior à provisão pública, presumindo que o setor público pode estar preparado para permutar alguma eficiência alocativa por eficiência produtiva. Com a provisão pública, o governo pode sempre assegurar a qualidade do serviço, enquanto a provisão privada pode prejudicar a qualidade do serviço em função de um investimento excessivo em eficiência produtiva. Logo, pode ser mais caro manter a qualidade desejada do serviço com a provisão privada em algumas situações. Onde houver externalidades positivas entre as fases de construção e operação, as PPPs permitirão a sua internalização e, portanto, a melhoria da eficiência produtiva. Porém, a PPP encoraja investimentos para a redução dos custos que podem exercer um impacto prejudicial para a qualidade. A PPP tende a ser superior quando a qualidade do serviço pode ser suficientemente especificada e monitorada. Esse é possivelmente o caso de um túnel, onde o serviço é mais fácil de contratar do que o ativo, mas não o de uma prisão, onde o ativo é relativamente simples de avaliar, ao contrário da qualidade do serviço;
- gestão de riscos eficiente: os contratos tradicionais podem ser vantajosos onde o governo estima os custos e gerencia os riscos de forma eficiente. No entanto, a PPP pode ser uma alternativa vantajosa nos setores onde o governo coleciona atrasos e aumentos de custos. Os órgãos públicos com projetos complexos e arriscados podem introduzir medidas para mitigar os riscos, tais como a subdivisão em lotes menores ou a mudança na alocação de riscos original. Isso pode aumentar o interesse comercial e reduzir o prêmio cobrado pelo parceiro privado, embora seja pouco provável que isso se aplique em todas as situações;

- alocação de riscos: uma vantagem potencial da PPP consiste na alocação dos riscos para a parte mais apta a gerenciá-los a um menor custo. Uma alocação de riscos adequada é importante para a geração de vantagens socioeconômicas. Onde os riscos são transferidos, o órgão público deve introduzir incentivos que induzam o setor privado a atingir resultados superiores. Os órgãos públicos devem buscar uma alocação ótima dos riscos baseada em análises de precedentes e experiências nacionais ou internacionais. Uma transferência de riscos inadequada para o setor privado pode comprometer a promoção de benefícios, especialmente nos serviços públicos essenciais, visto que:
 - o setor privado apreça o risco e incorpora um prêmio no contrato;
 - o setor privado pode ser menos apto controlar o risco;
 - se o risco se materializar, o parceiro privado pode entrar em dificuldade e a intervenção do governo no projeto pode ser necessária para garantir a qualidade e a continuidade na prestação do serviço;
- gestão intertemporal dos custos: ao integrar a concepção, construção e operação a um financiamento privado de longo prazo, a PPP incentiva o setor privado a considerar os custos globais da prestação do serviço. Os contratos tradicionais não possuem incentivos para a análise dos custos globais da provisão do serviço, somente os custos de implantação. Na PPP, a fixação do preço da prestação de serviços cria incentivos para que o setor privado favoreça soluções capazes de promover ganhos de eficiência na fase operacional. Porém, é preciso avaliar se esses incentivos estão funcionando efetivamente no setor em questão;
- inovação: as especificações prescritivas do modelo tradicional inibem a transferência de riscos e a introdução de inovações na construção, operação e prestação dos serviços. Isso proporciona poucos incentivos para a integração entre as fases de concepção, construção e a operação. Ao restringir o papel do órgão público à especificação do desempenho, a PPP oferece oportunidades para que o setor privado inove na forma de implantar o projeto, prestar os serviços e obter os resultados. Logo, a PPP pode promover ganhos quando os resultados a serem obtidos são claros, mas não existe clareza sobre a melhor forma de obtê-los;
- regime de pagamento: ao relacionar a remuneração do ente privado a um sistema de avaliação de desempenho baseado em indicadores, a PPP assegura que os orçamentos de manutenção sejam utilizados de forma eficiente. A recuperação do investimento na implantação da infra-estrutura por meio de pagamentos vinculados à eficiência na prestação do serviço cria um incentivo para o atendimento às especificações de desempenho. A execução direta é mais adequada onde o serviço envolve a provisão de uma qualidade não-

contratável e um contrato baseado em especificações de desempenho for difícil de implementar e monitorar.

O órgão público deve avaliar se os benefícios da provisão privada, tais como a transferência de riscos, a redução das discontinuidades na implantação dos projetos e o cumprimento de prazos e custos, são suficientes para superar os custos adicionais do financiamento privado. Os governos podem captar recursos com taxas menores do que o setor privado.

A comparação entre o custo médio ponderado do capital (WACC) de uma PPP e o retorno de um título público evidencia essa vantagem comparativa, mas não captura as diferenças na avaliação do custo dos riscos em projetos públicos e privados ou reflete a competência de ambas as partes em estruturar projetos e gerir riscos de forma eficiente.

Em uma PPP, o custo do capital ou a taxa de retorno esperada leva em consideração o custo financeiro para o setor privado e precifica os riscos associados com o empréstimo para o projeto. A taxa dos títulos públicos, por sua vez, não reflete os riscos do projeto e não assegura que o governo seja mais capaz de estruturar projetos, tomar empréstimos ou investir sem risco do que o setor privado. Ao contrário, isso sugere que, no modelo com financiamento público, os contribuintes afiançam o risco do projeto e isso se reflete no custo mais baixo do capital. No modelo tradicional, o governo não assume o custo do risco quando contrata o financiamento com taxas livres de riscos, mas quando os riscos se materializam. Portanto, a comparação do custo financeiro dos títulos públicos com o custo do financiamento privado sem a consideração dos riscos é inadequada.

A PPP pode ser inadequada onde:

- os requisitos de equidade e prestação de contas na prestação do serviço público não podem ser atendidos, como na maior parte dos serviços públicos essenciais;
- os órgãos públicos requerem um alto nível de flexibilidade de curto prazo em face das mudanças rápidas nos requisitos do serviço;
- os investimentos são pequenos e os benefícios da PPP não justificam os custos adicionais requeridos durante a licitação das PPPs.

2.17. Relatório da AQI-1

2.17.1. Plano de recursos da AQI-2

A preparação da AQI-2 é usualmente dispendiosa. Por este motivo, é essencial assegurar que apenas os projetos prioritários para o governo recebam aprovação (AP-1) para a condução da AQI-2. Antes da preparação da AQI-2, os órgãos públicos devem elaborar um plano de recursos contendo:

- uma estimativa dos recursos para a preparação da AQI-2, acompanhada da solicitação de recursos para o desenvolvimento do projeto até a etapa de AQI-3, levando em consideração dotações internas, suplementações orçamentárias, transferências ou uma combinação de ambos³⁰;
- demonstração do comprometimento e capacidade institucional para conduzir a análise, descrevendo a necessidade de firmar convênios ou contratos com outros órgãos, agências multilaterais e consultores;
- um cronograma com uma indicação realista da duração das etapas seguintes, com o intuito de conciliar a análise do projeto com o processo orçamentário.

2.18. Inclusão do projeto nos programas e ações do órgão público

É importante que o Relatório da AQI-1 do projeto, prioritário e coerente com os objetivos estratégicos do governo, seja submetido à gerência do Programa, à comissão de coordenação de programas e à respectiva unidade de monitoramento e avaliação do plano plurianual, com vistas à sua incorporação no plano plurianual e à sua candidatura a recursos do orçamento, por meio da inclusão nas leis orçamentárias.

2.19. Análise do projeto pelo Conselho Gestor das Parcerias (AP-1)

Se a AQI-1 concluir sobre as vantagens socioeconômicas da PPP, a equipe de projeto, os consultores externos e os representantes da Unidade-PPP relevante devem notificar o Conselho Gestor das PPPs, com vistas à obtenção de suporte técnico e financeiro para a condução da AQI-2, a formação de uma força-tarefa específica ou a autorização, prevista em Lei, para que o setor privado desenvolva os estudos complementares, incluindo a modelagem financeira, técnica e jurídica do projeto.

O Conselho Gestor das PPPs deve auxiliar o órgão público a analisar as potenciais vantagens socioeconômicas da contratação do projeto como uma PPP. Se isso se confirmar, o projeto poderá ser incluído no Plano de Parcerias Público-Privadas (PLP). Se a análise dos modelos contratuais mostrar que a PPP não oferece vantagens socioeconômicas, os processos de análise convencionais devem ser aplicados. É importante que o rigor na análise do projeto com financiamento público não seja menor do que aquele aplicado à parceria público-privada.

2.20. Produtos da AQI-1

Os produtos da análise da qualidade do investimento 1 incluem:

³⁰ As dotações para a elaboração das análises devem integrar títulos distintos daqueles dos projetos a que se referem, embora não precisem ser específicos, ou seja, um mesmo título pode incluir dotações para mais de uma análise.

- formação da equipe de projeto e do comitê de coordenação;
- uma lista de soluções técnicas, financeiras e contratuais que atendem à demanda identificada;
- uma lista dos modelos contratuais potencialmente viáveis;
- análise das opções, incluindo as opções técnicas, financeiras e contratuais;
- análise econômica e financeira;
- análise de impactos ambientais;
- análise de impacto fiscal;
- análise do interesse público;
- análise do interesse privado;
- análise da conformidade legal;
- análises complementares;
- análise do potencial de desenvolvimento do projeto como uma PPP;
- preparação do Plano de Recursos da AQI-2;
- submissão do relatório ao Conselho Gestor;
- aprovação para a condução da etapa de AQI-2 (AP-1).

3. Análise da qualidade do investimento 2 (AQI-2)

3.1. Objetivos

A análise da qualidade do investimento 2 (AQI-2) tem como objetivos principais:

- identificar as opções contratuais mais adequadas para o desenvolvimento do projeto;
- prover informações suficientes para que os tomadores de decisão:
 - determinem a opção contratual mais adequada para o projeto;
 - estabeleçam compromissos para o financiamento do projeto.

3.2. Processo

A AQI-2 aprofunda o estudo conduzido na etapa anterior e examina em detalhe as opções contratuais disponíveis. A abrangência e a profundidade da análise conduzida depende, entre outros aspectos, das opções consideradas, da escala e da complexidade do projeto. De uma forma geral, as análises serão mais complexas à medida que opções contemplando o financiamento privado forem consideradas, o que não dispensa o desenvolvimento de estudos abrangentes onde estas opções não forem vislumbradas.

O produto da AQI-2 deve ser uma análise abrangente do modelo contratual a ser adotado. A análise deve identificar a capacidade gerencial do governo e as competências que precisam ser contratadas para suprir as deficiências. As análises especializadas devem considerar um espectro de aspectos relevantes para a eficiência, continuidade e atualidade na prestação do serviço em longo prazo. As sondagens de mercado devem avaliar o interesse comercial do projeto e a possibilidade de estabelecimento de uma competição adequada para o projeto.

A AQI-2 não deve ser aprovada se não demonstrar, inequivocamente, que as obrigações contraídas pelo órgão público com a contratação da PPP podem ser acomodadas no orçamento. Quaisquer incertezas relativas à sustentabilidade financeira durante a fase licitatória podem aumentar os custos de transação e abalar a confiança do setor privado no comprometimento do governo. Finalmente, isso pode comprometer o progresso da PPP e desperdiçar recursos públicos e privados. Deve haver um alto grau de confiança na sustentabilidade e na qualidade do projeto antes da sua publicação.

A seqüência das análises propostas na AQI-2 é apenas indicativa, visto que, na prática, as atividades descritas são conduzidas de forma iterativa. As principais atividades da AQI-2, ilustradas na figura abaixo e descritas em detalhe nos itens seguintes, incluem (Figura 7.5):

- consolidação da equipe de projeto e do comitê de coordenação;

- preparação do Plano do Projeto;
- desenvolvimento da especificação de desempenho;
- desenvolvimento do Projeto Público de Referência;
- desenvolvimento do Projeto da Parceria;
- conclusão da análise de riscos e preparação da matriz de alocação de riscos;
- sondagem de mercado;
- conclusão da análise do interesse público;
- conclusão das análises legais, ambientais, do patrimônio histórico e demais estudos especializados;
- modelagem do Modelo do PPR;
- modelagem do Modelo da Parceria;
- análise da qualidade das opções contratuais;
- compilação do Relatório da AQI-2;
- análise pelo Conselho Gestor.

Figura 7.5. Principais atividades da Análise da Qualidade do Investimento.

3.3. Plano do Projeto

O risco de dificuldades ou falhas no processo que resultem em atrasos, despesas adicionais ou resultados indesejados é freqüentemente subestimado. O planejamento e a gestão efetiva do projeto são as principais ações mitigatórias para o risco do processo. O desenvolvimento da AQI-2 constitui uma atividade iterativa e, como tal, a preparação de um Plano de Projeto mutuamente compreendido pelos membros da equipe do governo é fundamental. Um Plano de Projeto consistente assegura que orçamentos, recursos e prazos realistas sejam alocados para o projeto. Além disso, ele é fundamental para a governança do processo de análise do projeto, ao estabelecer linhas de autoridade e de tomada de decisão, papéis e responsabilidades das equipes envolvidas, controle e garantia da qualidade, auditorias internas, protocolos de comunicação, planos de consulta às partes interessadas e códigos de conduta para os participantes. Um Plano

mais genérico deve ser preparado durante a AQI-1, sendo detalhado ao longo da AQI-2. O Plano deve incluir os componentes descritos a seguir.

3.3.1. Verificação das premissas da AQI-1

O processo de desenvolvimento de um projeto de infra-estrutura pode se estender por anos. Nesse contexto, as condições sociais, econômicas, fiscais, legais, regulatórias, tecnológicas e mercadológicas, bem como os objetivos estratégicos e as prioridades políticas que conduziram à proposição de uma determinada solução, podem mudar sensivelmente ao longo do tempo. Dessa forma, a prioridade social e política do projeto, a sua qualidade técnica, econômica e financeira, e a adequabilidade das opções contratuais propostas devem ser reavaliadas, em intervalos regulares, com o intuito de avaliar se as premissas adotadas permanecem válidas. É importante que o objetivo e o escopo do projeto sejam reexaminados ao longo de marcos intermediários, a fim de avaliar a congruência com os objetivos estratégicos do governo. Essa análise preliminar deve enfocar:

- prioridade e sustentabilidade financeira: o objetivo do projeto e o alinhamento com o plano estratégico do governo devem ser revistos, assim como o escopo do projeto em relação à política do programa de investimentos, à política geral do governo e às direções estratégicas futuras;
- soluções técnicas e opções contratuais: na maioria dos casos, é possível analisar os relatórios prévios e focar as soluções técnicas avaliadas. A opção selecionada deve atender aos objetivos estratégicos e aos requisitos da prestação de serviços a um custo viável. Deve-se demonstrar a consistência da proposta do ponto de vista técnico e a promoção de vantagens socioeconômicas. A análise pode ser repetida nos marcos intermediários, tendo em vista a maturação lenta de alguns projetos públicos. O número de opções técnicas e contratuais testadas varia conforme o tipo e a escala do projeto, mas em geral é conveniente que eles não ultrapassem dois ou três;
- adequabilidade da opção contratual: deve-se demonstrar a conveniência da opção contratual proposta em relação às alternativas. Os impactos econômicos, financeiros, orçamentários, sociais e distributivos diferenciais dos métodos selecionados devem ser detalhadamente identificados e avaliados, sempre que a situação exigir.

3.3.2. Análise institucional e formação da equipe de projeto

A capacidade gerencial do órgão público é essencial para o planejamento, a contratação e a administração dos contratos. Isso se torna ainda mais crítico nos contratos de longo prazo, que, além da inerente complexidade e dos custos de transação elevados, podem se estender por

décadas. O comprometimento do governo pode variar do suporte financeiro ou contratual à atuação como facilitador ou regulador. Onde o suporte financeiro do governo for necessário, a projeção das implicações orçamentárias e dos riscos inerentes a cada tipo de subsídio deve ser oportunamente discutida com os órgãos competentes.

Uma PPP é um dos arranjos comerciais e financeiros mais complexos nos quais os gerentes do setor público e privado podem se envolver. A PPP requer negociações com organizações e instituições financeiras, todas com os seus próprios consultores. Conseqüentemente, os cronogramas da licitação e os custos de transação podem se estender além do esperado nos contratos tradicionais. O setor privado incorre custos licitatórios elevados, tanto internos quanto externos, que afetam a sua capacidade de participar das futuras licitações. Custos licitatórios maiores do que os projetados podem limitar a competição em longo prazo ou aumentar a taxa de retorno requerida para participar destes projetos. Uma competição consistente é imprescindível para a promoção de ganhos em uma PPP. Porém, isso é viável apenas se o setor público controla os custos de transação e conduz uma análise realista do que é necessário para assegurar um mercado competitivo para o projeto e minimizar os custos para as partes. A capacidade gerencial do governo exerce um efeito direto sobre o prazo licitatório e a percepção do setor privado sobre essa capacidade influencia o nível e a qualidade do mercado para o projeto.

O sucesso na implementação de uma PPP requer que a equipe de projeto detenha um conjunto de habilidades e experiências técnicas, legais, comerciais e financeiras (Figura 7.6). Uma equipe típica é composta por representantes do órgão ou dos órgãos públicos envolvidos e da unidade-PPP, além dos consultores externos. Os membros das agências multilaterais podem ser envolvidos quando do estabelecimento de convênios de cooperação.

Um gerente de projeto deve ser designado para conduzir o projeto e coordenar a equipe. Os órgãos públicos normalmente precisam engajar especialistas na área legal, financeira, técnica, tributária, trabalhista e ambiental. As competências requeridas variarão conforme a natureza e a escala do projeto. O processo de seleção dos consultores deve ser iniciado o mais cedo possível. A equipe de administração do contrato deve ser designada e incorporada à equipe de projeto precocemente, a fim de assegurar a inclusão de questões pertinentes na análise da qualidade do investimento e a continuidade do conhecimento ao longo do ciclo de vida do projeto.

Um comitê de coordenação técnica e política, com representantes do órgão público e do comitê gestor das parcerias, deve ser formada para supervisionar a gestão do projeto e administrar questões políticas e legais sensíveis, tais como a preparação de editais, a definição dos critérios julgamento, a análise das propostas, a pré-qualificação dos licitantes, a seleção do licitante vencedor e a formalização do contrato.

Figura 7.6. Estrutura típica de gestão de projetos de infra-estrutura.

A implementação de projetos de infra-estrutura requer a formação de equipes de projeto com habilidades especializadas. Um comitê de coordenação deve ser formado com o intuito de supervisionar os serviços da equipe de projeto e garantir que questões de natureza política, legal, regulatória e estatutária (expedição de licenças e aprovações) capazes de obstruir o andamento do projeto sejam solucionadas oportunamente. O comitê de coordenação deve ser composto pelo diretor-executivo do órgão, o titular do comitê de coordenação de programas e o gerente do programa ao qual se vincula o projeto em questão. O Plano do Projeto deve prover informações sobre:

- o gerente e a equipe de projeto:
 - membros do órgão público na equipe de projeto;
 - papéis no projeto;
 - habilidades relevantes;
 - currículos resumidos;
 - orçamento disponível para a gestão de projeto;
- consultores:

- líder da equipe de consultores externos;
- papéis no projeto;
- habilidades relevantes;
- currículos resumidos;
- orçamento disponível para a equipe de consultoria;
- descrição de:
 - linhas de tomada de decisão no órgão público;
 - áreas com deficiências específicas;
 - um plano para compensar as deficiências durante o andamento do projeto;
 - um plano de transferência de capacidades da equipe de consultoria para a equipe de projeto;
 - como lidar com a rotatividade dos membros das equipes;
- papéis e responsabilidades:
 - ministérios e secretarias relevantes;
 - unidade-PPP;
 - Conselho Gestor das Parcerias;
 - órgão público;
 - comitê de coordenação;
 - equipe de projeto;
 - consultores;
 - principais partes interessadas.

3.3.3. Plano de consulta

Um plano de consulta deve fornecer informações detalhadas sobre os principais grupos de partes interessadas e descrever a natureza de cada relação, assim como o impacto do projeto em cada parte interessada:

- membros do órgão público;
- outros departamentos de governo;

- outras esferas de governo;
- representantes do Tesouro;
- sindicatos;
- usuários;
- moradores das regiões afetadas pelo projeto;
- representantes do setor privado;
- público em geral.

O plano de consulta deve detalhar como as consultas públicas serão realizadas durante o desenvolvimento da PPP, incluindo a fase de concepção, e como as visões e contribuições dos grupos de partes interessadas serão aproveitadas. O Plano deve incluir também resultados de consultas prévias conduzidas pelo órgão público junto a outras partes do governo, tais como órgãos ligados ao meio ambiente e ao patrimônio artístico e cultural. O órgão público deve consultar o Tesouro sobre questões ligadas ao impacto fiscal e orçamentário do projeto.

3.3.4. Plano de gestão do mercado

O estabelecimento de contratos de longo prazo não possibilita a competição no mercado, mas somente uma competição pelo mercado. As características típicas dos contratos de longo prazo, tais como o custo elevado para substituição de fornecedores, ressaltam a importância de um processo de competição robusto. Conseqüentemente, os gestores públicos devem assegurar o interesse do mercado antes do processo licitatório, a fim de garantir um mercado competitivo para o projeto.

Se um número suficiente de competidores críveis manifesta interesse em participar de uma PPP, a possibilidade de proporcionar vantagens econômicas é aumentada. Por outro lado, se um número insuficiente de competidores expressa interesse na PPP, isso pode sugerir que uma estratégia diferente deva ser utilizada ou que o órgão deva postergar a publicação do projeto. É preciso avaliar, no entanto, se o problema diz respeito ao projeto ou ao mercado como um todo. O órgão público deve avaliar as características do mercado ou do projeto que podem influenciar o interesse do setor privado, tal como o lançamento simultâneo de um grande número de contratos de PPP. A publicação de um grande número de projetos pode impulsionar o aumento do custo de bens, serviços e seguros, reduzindo o poder de negociação do governo e, portanto, limitando os ganhos da PPP. O setor privado é consciente sobre o volume de investimento a ser contratado em um determinado período e tende a selecionar as oportunidades que lhe parecem mais atraentes.

A gestão do mercado pode demandar o estabelecimento de contatos diretos com potenciais fornecedores. O órgão público deve zelar, porém, para não sobrecarregar o mercado em um estágio prematuro ou utilizar as sondagens de mercado para definir os seus requisitos e delimitar o escopo do projeto. Durante as sondagens, o órgão deve avaliar a receptividade do mercado para a alocação de riscos proposta no projeto, especialmente em projetos inovadores ou únicos, colhendo ainda informações junto a órgãos que conduziram projetos semelhantes. Os órgãos públicos podem se beneficiar da definição precoce de uma estratégia de gestão do mercado durante a AQI-2. Aspectos que merecem uma atenção especial nesta fase incluem:

- manutenção de um diálogo regular com fornecedores do setor em questão e adoção de mecanismos segundo o qual os órgãos podem ser informados sobre os desenvolvimentos do mercado;
- restrições da capacidade do mercado no setor ou nos setores relacionados com outros órgãos públicos, quando necessário;
- monitoramento do número e da natureza dos projetos competindo pelo interesse do mercado;
- avaliação do nível de interesse do mercado para o projeto, levando em conta a demanda criada por projetos que devem chegar ao mercado simultaneamente.

3.3.5. Plano de comunicações

A análise da qualidade do investimento produz uma quantidade expressiva de informações e demanda uma interação considerável entre os membros das equipes. Nestas circunstâncias, a gestão das comunicações precisa ser ágil e eficiente, além de informar as partes interessadas, incluindo o público em geral, ao mesmo tempo em que preserva as informações sigilosas. O Plano de Comunicações deve definir os procedimentos para a troca de informações com o intuito de prevenir a interrupção de processos decisórios devido à escassez ou à falta de qualidade da informação. Por outro lado, deve-se atentar para o comprometimento de decisões em decorrência do fluxo excessivo de informações e da sobrecarga dos tomadores de decisão. Dentre outros aspectos, o Plano de Comunicações deve:

- incluir os nomes e dados para contato dos participantes do projeto;
- identificar grupos de comunicação com interesses e necessidades distintas, tais como grupos primários, secundários, tomadores de decisão e demais partes interessadas, incluindo o público em geral;
- definir os papéis e as responsabilidades pela gestão das comunicações em cada um dos grupos;

- definir os fluxos de informações e os protocolos para a troca de informações entre os membros de um grupo e entre grupos diferentes;
- identificar os meios de comunicação preferenciais, assim como os parâmetros para a classificação da relevância, urgência, sigilo e interesse de uma determinada informação para os grupos identificados;
- estabelecer os procedimentos para garantir a confidencialidade e a propriedade intelectual durante a troca de informações entre os grupos.

Tendo em vista a sensibilidade de muitas das questões encontradas durante o desenvolvimento do projeto, é importante que todas as partes mantenham a confidencialidade. Um Plano de Comunicações com o público pode ser desenvolvido, explorando as seguintes questões ligadas à confidencialidade:

- os tipos de anúncios que podem ser feitos apenas por intermédio do comitê de coordenação;
- as equipes de projeto devem explorar meios eficientes e seguros para comunicar informações não sigilosas sobre o projeto para as partes interessadas e a comunidade em geral. Todos os membros da equipe e os consultores devem estar conscientes do Plano de Comunicações e dos seus requisitos;
- como uma regra geral, devem-se evitar anúncios públicos sobre a implantação de um projeto antes da conclusão da análise e da aprovação do seu financiamento e da sua continuidade pelas autoridades competentes.

3.3.6. Código de conduta

O código de conduta da AQI-2 tem como intuito assegurar a legalidade e a probidade durante o processo de análise e contratação do projeto, a consideração oportuna de conflitos de interesse, a avaliação objetiva das opções técnicas e financeiras disponíveis, a preservação de informações sigilosas do órgão público, a proteção dos direitos de propriedade intelectual das empresas privadas, a observação dos princípios de impessoalidade e probidade administrativa na condução das sondagens de mercado, a não utilização dos dados empregados na análise para outras finalidades sem a autorização expressa das partes, a consistência e a defensibilidade das informações empregadas nas análises e a auditabilidade do processo e dos seus resultados. Integrado ao Plano do Projeto, o código de conduta lista as atividades que podem comprometer a transparência, a auditabilidade e a prestação de contas durante a preparação da AQI-2, definindo os procedimentos a serem adotados para assegurar a sua legalidade, moralidade, objetividade, isonomia e integridade (Apêndice 11).

3.3.7. Cronograma

O cronograma é um elemento importante do planejamento do projeto. O cronograma deve indicar as tarefas específicas, os requisitos de prazo para o cumprimento das tarefas, os marcos intermediários principais, a alocação de recursos e o progresso atual. O cronograma deve ser realista e, sempre que possível, suficientemente flexível para incorporar circunstâncias imprevistas. Pode ser necessário modificar ou atualizar o cronograma no decorrer do projeto a fim de se atingir os marcos intermediários. Como em outros elementos do planejamento, as principais partes interessadas devem prover informações para a preparação do cronograma. Um gráfico de Gantt, monitorado pelo gerente de projeto, pode ser útil para o cumprimento pontual das atividades.

3.3.8. Garantia e controle da qualidade da AQI-2

A análise da qualidade do investimento 2 (AQI-2) envolve a produção de um volume considerável de informações. As conclusões da análise são altamente dependentes da qualidade e da precisão das informações nas quais ela se baseia. A AQI-2 é sujeita à análise do Conselho Gestor das Parcerias. Por essa razão, é preciso prover a seguinte informação em conjunto com o Relatório da AQI-2:

- declaração do órgão público e do gerente de projeto sobre a razoabilidade na coleta de informações, assim como a coerência e consistência na sua utilização durante a análise;
- declaração do órgão público e do gerente de projeto sobre a indicação preliminar de adequabilidade técnica, financeira, econômica, orçamentária, ambiental e legal da solução escolhida;
- descrição das premissas adotadas nas análises financeira, econômica e orçamentária, assim como eventuais mudanças ocorridas durante o desenvolvimento da análise;
- declaração do órgão público, do gerente e da unidade PPP sobre os potenciais benefícios advindos da contratação do projeto em regime de PPP, com base em experiências internacionais (análise de precedentes), sondagens de mercado preliminares e comparações objetivas das opções contratuais. Em projetos pioneiros, é altamente recomendada uma verificação independente da razoabilidade das premissas empregadas na análise;
- registro das metodologias empregadas na avaliação dos custos, benefícios, riscos e impactos ambientais;
- descrição dos processos de controle de documentação e do estabelecimento de auditabilidade na análise, especialmente no que diz respeito ao Relatório Final da AQI-2;

- finalmente, o Relatório Final da AQI-2 deve ser assinado como preciso e verificável por cada um dos consultores envolvidos.

3.3.8.1. Garantia e controle da qualidade da modelagem

O escopo da verificação conduzida nos modelos financeiros depende da complexidade e da escala do projeto. A verificação pode variar de uma revisão abrangente dos cálculos do modelo até uma auditoria independente das estimativas de custo. Visto que o projeto muda ao longo da preparação do modelo, a verificação é válida para assegurar que as estimativas permaneçam consistentes com o escopo. A verificação regular dos modelos e a comunicação oportuna das mudanças nos requisitos do serviço contribuem para assegurar a robustez das arbitragens. O custo dos riscos pode ser verificado por meio da comparação das probabilidades de ocorrência do risco e do impacto associados aos custos em projetos anteriores. Dentre os aspectos a serem considerados na verificação dos modelos, destacam-se:

- o atendimento às especificações de desempenho;
- a incorporação dos custos de implantação, operação e manutenção;
- a identificação e a avaliação dos riscos;
- a compilação da matriz de riscos, contendo a alocação, o impacto financeiro, a consequência e a estratégia de mitigação de cada risco;
- a análise da sensibilidade das principais arbitragens;
- se as arbitragens utilizadas são razoáveis e apropriadas.

O Apêndice 12 apresenta a lista de verificação da AQI-2.

3.4. Análise da qualidade da PPP

A AQI-2 deve concluir a análise das opções contratuais conduzida na etapa anterior com o intuito de avaliar o seu alinhamento com as prioridades do governo e os interesses públicos. As opções contratuais podem gerar impactos financeiros e não financeiros diferenciais para as partes interessadas durante a implantação do projeto e a prestação dos serviços. Esses impactos podem ser qualitativos e quantitativos, devendo ser identificados e estimados sempre que possível. Além disso, as questões identificadas podem afetar os custos e os benefícios do projeto e influenciar os modelos financeiros. A análise da qualidade da PPP envolve as seguintes análises (Figura 7.7):

- análise do interesse público;
- análise do interesse privado;

- análise financeira.

Figura 7.7. Análise da qualidade da PPP

Os resultados dessas análises precisam ser considerados em conjunto com o intuito de subsidiar a seleção do modelo contratual mais vantajoso para o governo e o público em geral em longo prazo. Os itens seguintes discorrem sobre o plano de recursos, o objetivo e o escopo de cada uma das análises.

3.4.1. Análise do interesse público

As considerações de política econômica e social formam uma parte importante nas decisões sobre investimentos em infra-estrutura e serviços públicos. As questões refletidas na análise dos investimentos devem resultar de uma ponderação de interesses públicos. Quanto mais abrangente o requisito do serviço, maior o leque de aspectos sociais, econômicos, gerencias, técnicos, legais, financeiros e mercadológicos a serem considerados na análise.

A análise financeira não considera todos os fatores capazes de impactar a qualidade do investimento. Diversos fatores relevantes para o governo e o público em geral não podem ser quantificados com precisão. Logo, a análise financeira deve ser complementada por uma avaliação dos custos e benefícios das opções contratuais com base em critérios qualitativos. Os custos e benefícios da opção selecionada devem ser ponderados com os custos e benefícios das alternativas por meio de matrizes com pontuações e pesos (análise multicritério).

A qualidade do investimento não deve analisada apenas pela perspectiva financeira, devendo incluir aspectos que satisfaçam os requisitos estabelecidos pelo governo quando da proposição do projeto. Os modelos financeiros possibilitam estimar os custos para a provisão dos serviços por meio de diferentes modelos contratuais. Entretanto, eles não devem se tornar a única referência para a análise da qualidade do investimento e os projetos devem ser analisados individualmente, conforme considerações qualitativas específicas.

3.4.1.1. Objetivo

A análise do interesse público tem como objetivo avaliar os impactos diferenciais dos modelos contratuais na distribuição dos custos e benefícios do projeto para as partes interessadas. Em outras palavras, a análise do interesse público permite a identificação da opção contratual capaz de promover as maiores vantagens não-financeiras durante a provisão do serviço. Os aspectos a serem considerados na análise da PPP são aqueles com um impacto diferencial em relação aos modelos tradicionais, tais como a qualidade na concepção, a pontualidade na implantação do projeto e a eficácia na prestação dos serviços. Esses fatores podem exercer um impacto considerável na prestação do serviço e, portanto, devem ser considerados na análise de forma adequada.

3.4.1.2. Plano de recursos

O plano de recursos detalha o escopo da análise do interesse público e informa a equipe de projeto sobre os objetivos, as justificativas e a metodologia na condução da análise. O plano de recursos deve conter:

- os objetivos e as justificativas para a condução da análise;
- uma demonstração do comprometimento e da capacidade institucional para conduzir a análise, indicando a necessidade de firmar convênios ou estabelecer contratos com terceiros;
- a identificação dos membros da equipe envolvidos;
- uma descrição da metodologia a ser adotada;
- a identificação das partes a serem consultadas;
- a definição do plano de comunicações com as partes envolvidas, incluindo órgãos do governo e o público em geral;
- uma estimativa dos recursos e da carga horária envolvida na condução da análise;
- um cronograma com uma indicação realista da duração da análise;
- uma descrição dos produtos da análise e da sua potencial contribuição para a análise da qualidade do investimento.

O plano de consultas desenvolvido durante a preparação do Plano do Projeto e a análise da distribuição dos custos e benefícios do projeto conduzida na AQI-1, constituem os documentos de referência para a preparação do plano de recursos.

3.4.1.3. Escopo da análise do interesse público

Para cada opção contratual, as questões a serem consideradas durante a análise de interesse público incluem:

- **eficácia:** eficácia no atendimento aos objetivos do governo; promoção de vantagens socioeconômicas superiores às opções disponíveis; alinhamento com as prioridades do governo e os objetivos do órgão público; congruência com a legislação e as políticas públicas referentes à alocação eficiente de recursos, emprego e meio ambiente; sinergias ou conflitos com os projetos e as iniciativas simultâneas do governo;
- **qualidade do serviço:** a qualidade e a confiabilidade do serviço são aspectos vitais e não-financeiros da análise. Deve-se avaliar se o setor privado pode atender às especificações de desempenho ou utilizar insumos e processos capazes de prestar um serviço melhor e mais confiável do que o governo. Aspectos a serem considerados incluem: pontualidade na implantação do projeto, certeza de custos e prazos, qualidade, continuidade, segurança e confiabilidade na provisão do serviço, etc.;
- **qualidade na concepção:** a qualidade na concepção diz respeito a aspectos arquitetônicos, espaciais, funcionais, ambientais, econômicos e tecnológicos do ambiente construído. A qualidade na concepção ganha maior expressão em projetos voltados para o atendimento ao público, tais como hospitais, estações ferroviárias, escolas, etc. As PPPs possibilitam a gestão intertemporal dos custos ao integrar a concepção, construção e operação do projeto. Porém, o investimento excessivo em eficiência produtiva pode comprometer a qualidade na concepção. Nas PPPs, a qualidade da concepção é controlada pelo parceiro privado, os ativos são específicos³¹ e as oportunidades para o governo influenciar a concepção são restritas. O governo precisa avaliar o potencial impacto da redução do controle sobre a concepção do projeto durante a decisão de utilizar uma PPP;
- **partes interessadas:** consulta às partes interessadas; identificação das partes afetadas e das questões sociais, econômicas, ambientais e empregatícias; consulta aos grupos afetados e o estabelecimento de confiança de que as visões serão consideradas; impacto na economia, no emprego e no investimento da região em questão; conformidade com leis, processos políticos e compromissos do governo com as partes interessadas;
- **impacto no emprego:** as PPPs podem exercer impactos adversos para o emprego, tais como demissões ou a perda dos direitos adquiridos. É preciso assegurar um tratamento justo para os funcionários transferidos, bem como avaliar o impacto da PPP no emprego local ou

³¹ Uma escola, por exemplo, não pode ser facilmente utilizada para outra finalidade.

regional. O governo deve consultar as partes interessadas (funcionários, sindicatos e os órgãos públicos competentes), analisar os custos e os benefícios das opções contratuais em relação ao emprego e estabelecer regras para a transferência de funcionários;

- competição limitada: uma licitação convencional usualmente atrai uma grande quantidade de competidores, proporcionando um conjunto amplo de escolhas técnicas para o governo, além da possibilidade de substituição de um operador ineficiente (contestabilidade) a um custo relativamente baixo. Como resultado, o governo (comprador) pode ficar em uma posição mais confortável para escolher a solução que oferece a melhor combinação entre aspectos técnicos e financeiros. Na PPP, por sua vez, o conjunto de escolhas técnicas do órgão público é restrito, visto que os altos custos de transação e o acesso a financiamentos afastam as pequenas e médias empresas (PMEs) das licitações;
- participação de pequenas e médias empresas: a análise deve reconhecer os impactos das opções contratuais em relação à participação das PMEs quando isso for contemplado nas políticas públicas. Na prática, a participação das PMEs nas PPPs é restrita devido à limitada capacidade de investimento, experiência com instituições financeiras e competências para participar de consórcios multidisciplinares ou gerenciar os riscos específicos do projeto. A participação de PMEs pode impactar os custos de forma adversa e comprometer a alocação de riscos para as partes mais aptas a gerenciá-los. Se o projeto é complexo, é razoável que algumas empresas não participem do certame. Se a participação de empresas locais é um objetivo político e o número de fornecedores é pequeno, pode-se estruturar o projeto de forma a induzir a participação de PMEs e estimular a competição;
- prestação de contas: transparência durante o andamento do projeto; observação dos Códigos de Conduta e adoção de medidas para assegurar a auditabilidade e a prestação de contas; linhas claras de responsabilidade e prestação de contas; emissão regular de relatórios de desempenho;
- equidade, distribuição de renda e universalidade de acesso: o governo deve investigar a existência de questões distribucionais que impeçam a provisão e requeiram a provisão direta do serviço. A possibilidade de que a PPP crie um permuta entre a exploração comercial do ativo e a universalidade do serviço deve ser considerada pelo órgão público, especialmente em projetos sociais. Aspectos a serem examinados incluem: arranjos para assegurar o acesso do público, incluindo os grupos em desvantagem, à infra-estrutura e aos serviços; identificação dos grupos com necessidades especiais; expansão da cobertura e da qualidade dos serviços; definição da natureza e do nível dos serviços requeridos;

conformidade com os requisitos do projeto e normas políticas relacionadas com o acesso e o uso público; provisões para lidar com as deficiências;

- capacidade de pagamento dos usuários: a modicidade tarifária é uma questão importante na análise da qualidade do investimento, especialmente nos países em desenvolvimento. Os fluxos de receitas dos projetos decorrem, muitas vezes, da cobrança por serviços como abastecimento de água, tratamento de esgoto e disposição de resíduos. O impacto financeiro da introdução de tarifas deve ser avaliado, uma vez que ela pode, em alguns casos, reduzir ou mesmo anular os benefícios advindos da implantação do projeto. Em algumas localidades, a inadimplência pode ser expressiva e colocar em risco a recuperação dos custos para os operadores privados. O órgão público deve examinar a viabilidade de ajustar a modelagem do projeto (por exemplo, postergação dos ciclos de investimento, desoneração tributária, extinção da cobrança de pagamentos para a exploração da concessão, etc.), de modo a favorecer a modicidade tarifária e maximizar a utilização da infra-estrutura. A análise da capacidade de pagamento contribui para avaliar a capacidade de os usuários pagarem ao menos uma parte das tarifas propostas e contribuir para as despesas de manutenção e operação, bem como avaliar o efeito das tarifas sobre a demanda (elasticidade-preço da demanda). Quando a análise do projeto é conduzida pela perspectiva do governo, a redistribuição de renda deve ser considerada na seleção do tipo de intervenção pública. A análise social e a análise multicritério podem ser utilizadas para incorporar pesos aos objetivos sociais do governo durante a análise econômica dos projetos;
- direitos dos consumidores: os projetos devem assegurar salvaguardas suficientes para os usuários dos serviços, a conformidade com os requisitos do projeto e as políticas do governo relativas a direitos dos consumidores, a identificação de grupos com os quais o governo tem um grande nível de compromissos sociais, e a qualidade, custo e desempenho do projeto proposto;
- risco de sistema ou rede³²: o uso de contratos de longo prazo em projetos que integram sistemas ou redes (por exemplo, sistema rodoviário) deve ser avaliado com rigor, especialmente se o sistema está sujeito a mudanças freqüentes. As adaptações em um trecho do sistema ou a introdução de um modal rival podem ocasionar um impacto adverso no tráfego do projeto privado. Por essa razão, não é incomum que os investidores demandem garantias adicionais, como uma “proteção da rota³³”, embora isso possa, na prática, afetar o

³² Não deve ser confundido com risco sistemático.

³³ Como parte da garantia, é comum que o governo introduza barreiras em vias alternativas, com o intuito de reduzir o escoamento do tráfego e estimular o uso da rota pedagiada.

desempenho do sistema, reduzir a capacidade de planejamento do governo e ir de encontro ao interesse público. A cessão de garantias pode gerar externalidades que reduzem o valor dos serviços para a sociedade e restringem a busca de soluções eficientes para o sistema como um todo;

- capacidade para estabelecer e gerir os contratos: ao transferir responsabilidades para o setor privado, o órgão público pode perder a competência para prestar os serviços ou se tornar excessivamente dependente dos fornecedores. As PPPs podem promover maiores benefícios onde existe um mercado eficiente ou o governo pode reter parte das competências do projeto. O órgão deve verificar a disponibilidade de competências internas ou externas para gerir os contratos (reguladores competentes, por exemplo) e conduzir as licitações no futuro. O governo deve avaliar a viabilidade e o impacto da PPP em longo prazo onde ela transfere as competências gerenciais para o setor privado;
- capacidade para fiscalizar e controlar os contratos: o cumprimento das obrigações de controle interno e externo das PPPs pressupõe a formação profissional dos responsáveis pelo controle. Os órgãos e entidades que exercem esses controles devem dispor de pessoal técnico habilitado para exercer essa função. A diversidade de objetivos possíveis de contratação em regime de PPP demanda que os órgãos de controle tenham diversas especializações em seus quadros técnicos. Pode-se admitir que, por exemplo, em função do espectro das atribuições do Conselho Gestor e, dependendo do número de contratos com execução em curso, existe a possibilidade de um acúmulo de medidas que ficarão na dependência da decisão do Conselho Gestor, de modo a comprometer a execução normal dos contratos. Além disso, a diversidade de objetivos possíveis de contratação é ampla, demandando que o Conselho Gestor tenha em seus quadros técnicos com diversas especializações. Essa é uma questão que também deve ser ponderada antes da celebração dos contratos de PPP;
- flexibilidade para mudanças: com os métodos tradicionais, os órgãos públicos retêm um maior controle para efetuar mudanças na forma como o serviço é prestado. Existem vantagens no uso da PPP onde os requisitos do governo são estáveis em longo prazo. Se os requisitos são sujeitos a mudanças regulares, é pouco provável que o projeto seja compatível com uma PPP. Os contratos de longo prazo podem requerer adaptações para atender a mudanças nos requisitos do serviço. Nas PPPs, isso pode ocorrer em uma fase do projeto onde não existe mais competição, exigindo que os órgãos públicos incorporem dispositivos no contrato que protejam o interesse público durante a introdução de mudanças;

- segurança: garantia de risco mínimo para a segurança e proteção das pessoas que utilizam o serviço; conformidade com os requisitos do projeto e as normas de segurança e saúde pública; provisões para lidar com as deficiências;
- privacidade: proteção adequada aos direitos de privacidade dos usuários; conformidade com os requisitos do projeto e direitos legais específicos, assim como políticas relevantes do governo.

3.4.1.4. Resultados

Com o intuito de avaliar as necessidades das partes interessadas e suas visões sobre os méritos relativos da proposta de forma detalhada, a equipe de projeto deve analisar os resultados da consulta às partes interessadas e compilar as suas conclusões em um relatório, que deve conter informações gerais sobre:

- a natureza das partes interessadas;
- o impacto do projeto sobre as partes interessadas;
- os tipos de impactos, incluindo detalhes sobre a distribuição dos impactos;
- os impactos diferenciais entre as opções contratuais.

As informações acima devem ser compiladas em uma Matriz de Impacto (Quadro 7.5), que contribui para a apresentação dos custos e benefícios do projeto sobre os diferentes grupos da sociedade. A consulta à análise da distribuição de custos e benefícios das opções contratuais, um dos subprodutos da análise econômica conduzida na AQI-1, pode ser útil para determinar a magnitude dos impactos para as principais partes interessadas. A última etapa da preparação da matriz consiste na determinação de medidas mitigatórias para os impactos identificados.

Quadro 7.5. Exemplo de matriz de impacto para um projeto hospitalar.

Parte interessada	Tipo de impacto	Ocorrência	Provisão pública	PPP
Comunidade	Edifício atualizado para a prestação do serviço	Após a conclusão da construção	Segurança percebida na prestação do serviço	Segurança contratual na prestação do serviço Maior probabilidade de construção e início da operação dentro do prazo Expectativa de melhores padrões de prestação de serviços e manutenção
Órgão público	Impacto orçamentário devido à construção e manutenção do edifício	Dependente da opção contratual	Capacidade de investimento adicional nos custos de construção inicial. Pode ter dificuldade para financiar a manutenção, reforma e modernização durante o ciclo de vida	Capacidade de vincular a prestação regular do serviço, incluindo a manutenção, atualizações, etc. aos recursos operacionais especificados
Operador do serviço	Capacidade de prestar melhores serviços devido à atualização do edifício	Ao início da operação	Os padrões de serviço podem ser reduzidos devido à incapacidade de financiar a manutenção, reforma e manutenção durante o ciclo de vida	Capacidade de manter os padrões de prestação de serviços dentro do nível especificado durante o ciclo de vida
Parceiro privado	Prestação de serviço para o governo	Dependente da opção contratual	Potencial para envolvimento na concepção e construção	Capacidade de estabelecer parcerias de longo prazo

3.4.2. Análise do interesse privado

3.4.2.1. Objetivo

O governo requer informações confiáveis sobre as quais basear a decisão de oferecer um projeto para o mercado como um projeto de PPP ou executá-lo da forma tradicional. Essa decisão, baseada em aspectos práticos, necessita de um exame de diferentes questões. A análise do interesse do mercado tem como interesse identificar:

- se o setor privado tem capacidade para executar o projeto;
- se o setor privado tem o interesse ou a motivação para fazê-lo.

O exame da capacidade para executar o projeto levanta três questões:

- se existe capacidade no setor privado para executar os serviços requeridos, dentro das restrições impostas pelo governo;
- se a prestação do serviço seria suficientemente confiável;

- se a provisão privada promoveria vantagens socioeconômicas.

O exame do interesse do mercado diz respeito a duas questões:

- se os riscos e recompensas inerentes à provisão dos resultados requeridos representam uma oportunidade comercial genuína;
- se o mercado financeiro suportaria a proposta naquele momento.

Essas questões remetem a outras considerações mais detalhadas das questões comerciais, tais como:

- se os riscos são gerenciáveis ou podem ser cobertos por seguros;
- se os arranjos tributários poderiam ser um incentivo ou impedimento;
- o estado dos mercados de capitais e os níveis de atividade no mercado setorial no momento.

3.4.2.2. Plano de recursos

O plano de recursos detalha o escopo da análise do interesse privado, informando a equipe e os consultores sobre os objetivos, as justificativas, a metodologia e os procedimentos a serem observados durante a condução dos contatos com os representantes da iniciativa privada. O plano de recursos deve contemplar:

- os objetivos e as justificativas para a condução da análise;
- uma demonstração do comprometimento e da capacidade institucional para a condução da análise, indicando a necessidade de se estabelecerem contratos com consultores;
- a designação dos membros da equipe;
- uma estimativa dos recursos e da carga horária envolvida na condução da análise de precedentes e das sondagens de mercado;
- a identificação das partes interessadas e a preparação de um plano de consultas específico;
- um plano de comunicações com as partes envolvidas;
- uma descrição da metodologia a ser adotada;
- a definição das técnicas para o registro e a documentação das contribuições;
- os princípios a serem observados durante a análise, conforme o código de conduta, tais como probidade, legalidade, impessoalidade, confidencialidade, gestão de conflitos de interesse e preservação da propriedade intelectual;

- um memorial descritivo para a sondagem de mercado, descrevendo os principais elementos do projeto, tais como os objetivos do governo e do órgão público, o custo aproximado, a localização, os requisitos de serviços e a alocação de riscos preliminar;
- um cronograma com uma indicação realista da duração da análise;
- uma descrição resumida dos resultados esperados da análise.

O plano de consulta às partes interessadas, o plano de gestão do mercado e o código de conduta desenvolvido durante a preparação do Plano do Projeto constituem os principais documentos de referência para a preparação do plano de recursos da análise do interesse do mercado.

3.4.2.3. Escopo da análise do interesse privado

A análise do interesse do mercado envolve as análises de precedentes e as sondagens de mercado. Os itens seguintes discorrem sobre essas duas atividades em detalhe.

Análise de precedentes

Em geral, a experiência de projetos similares deve ser investigada e as perspectivas do setor privado devem ser analisadas, em particular, no tocante a³⁴:

- escopo do projeto, incluindo a relação entre a execução da infra-estrutura e a provisão do serviço, com o intuito de identificar áreas (funções) da prestação de serviços incompatíveis com o contrato de PPP;
- potencial para a transferência de riscos para o setor privado, especialmente riscos de construção, operação, disponibilidade, demanda e valor residual;
- duração do contrato compatível com a natureza dos serviços e ativos providos. As vantagens de um contrato de longo prazo são reduzidas onde requisito do serviço é considerável;
- oportunidades para coleta de tarifas, geração de receitas e exploração comercial do ativo que possam reduzir o custo do projeto para o órgão público;
- promoção de vantagens financeiras e não financeiras, avaliada de uma forma quantitativa e qualitativa, e identificada ao fim da licitação de projetos similares ou durante as etapas de implantação e operação.

³⁴ Competições independentes para a provisão do financiamento do projeto podem ser conduzidas quando do amadurecimento do mercado de crédito local para infra-estrutura, exceto onde esta abordagem aumentar os custos e prazos licitatórios desproporcionalmente.

A documentação de outros projetos, tais como relatórios de processos licitatórios e auditorias realizadas ao fim da etapa de implantação e durante a operação podem ser úteis. As informações quantitativas devem ser registradas e, onde possível, podem incluir:

- informações sobre custos, tais como os custos incluídos nas propostas comerciais e nos modelos financeiros, os custos para o construtor e as contraprestações para o órgão público;
- informações sobre as receitas, incluindo as estimativas de geração de receitas;
- cronogramas de execução comparados com os cronogramas das propostas técnicas e dos modelos financeiros preparados pelo governo;
- informações sobre o desempenho do setor privado em relação às especificações;
- informações sobre a demanda e a satisfação dos usuários, tais como detalhes sobre a demanda para o serviço e as evidências estatísticas de satisfação dos usuários.

Nos projetos pioneiros, pode ser possível obter algumas dessas informações através de relatórios de projetos e contatos com os órgãos contratantes. Da mesma forma, é importante estabelecer e manter uma base de dados sobre os projetos iniciais a fim de assegurar que a experiência acumulada seja considerada durante o desenvolvimento futuro das PPPs.

Onde não existe um mercado estabelecido para a provisão de um serviço, é desejável realizar uma análise de precedentes antes de iniciar uma sondagem de mercado. Essa análise deve examinar as experiências de mercados locais e internacionais. A análise de precedentes é útil para prover informações sobre o nível de interesse do mercado, as competências do setor privado, os principais riscos associados com os projetos e a disposição do setor privado para aceitar a alocação de riscos.

Sondagem de mercado

O interesse comercial do setor privado pode ser avaliado através de sondagens de mercado ou da experiência em projetos anteriores. Contudo, para projetos de infra-estrutura grandes, complexos e inovadores, uma sondagem de mercado independente deve ser conduzida como parte da análise da qualidade do investimento. Inúmeros elementos devem ser considerados na sondagem de mercado, incluindo: a maturidade do mercado privado para o projeto, a oportunidade para que o setor privado alcance economias de escala e as competências relevantes do setor privado. Os fatores mais importantes são o nível de interesse provável no projeto e a capacidade de o mercado conduzir o projeto.

As sondagens devem ser realizadas por meio de discussões confidenciais e preliminares com potenciais parceiros privados, incluindo consultores, construtores e agentes financeiros. As

discussões devem ser descompromissadas e não devem distorcer a competição ou oferecer vantagens para um competidor em prejuízo de outro. Para maximizar a sua eficiência, os respondentes devem receber um memorial fornecendo informações sobre o escopo e a escala do projeto, os requisitos de serviços, os principais termos contratuais e a alocação preliminar dos riscos. As discussões podem ser ainda complementadas com um questionário, que pode ser empregado a fim de prover um registro formal das respostas. A sondagem de mercado deve ter como objetivo:

- determinar o interesse do mercado pelo projeto;
- evidenciar eventuais restrições comerciais;
- preparar o mercado para o projeto;
- avaliar as arbitragens utilizadas nos modelos financeiros.

As seguintes questões devem ser observadas durante a sondagem de mercado:

- a sondagem não deve ser discriminatória;
- deve-se compreender que projeto ainda não foi aprovado;
- consultores experientes devem ser contratados;
- a sondagem não deve ser utilizada para delimitar o escopo do projeto;
- objetivos claros devem ser estabelecidos com base nas informações buscadas pela sondagem;
- a sondagem deve consultar uma parcela abrangente do mercado.

3.4.2.4. Resultados

Ao término da análise do interesse privado, a equipe de projeto e os consultores precisam compilar os resultados da análise de precedentes e das sondagens em um relatório, que deve:

- avaliar o interesse privado, levando em conta a demanda criada pelos projetos que devem ser lançados simultaneamente;
- verificar se os riscos e as recompensas do projeto representam uma oportunidade comercial genuína para o setor privado;
- evidenciar restrições na capacidade do mercado no segmento em questão;
- identificar o tipo e o número de projetos competindo pelo interesse do mercado;
- apontar se existe capacidade no setor privado para executar os serviços requeridos;

- indicar se o mercado financeiro suportará o projeto naquele momento.

3.4.3. Análise financeira

A análise da qualidade da PPP constitui uma das principais atividades da AQI-2. Ela fornece uma indicação ao órgão público de que a PPP constitui a melhor alternativa para o desenvolvimento do projeto. Com o objetivo de determinar a melhor opção contratual para o projeto, conduz-se uma análise financeira comparativa entre a prestação do serviço da forma tradicional e por meio de uma PPP. A análise da qualidade da PPP tem como objetivo demonstrar se a PPP é capaz de promover ganhos de eficiência superiores aos dos modelos tradicionais. Conduzida na AQI-3, a análise da qualidade da PPP envolve duas atividades principais:

- análise qualitativa: considera os fatores que causam impactos diferenciais nos custos em relação aos modelos com financiamento público tradicional, tais como:
 - vetores da qualidade:
 - economias de escala;
 - inovações;
 - introdução de novos usos;
 - maior utilização dos ativos;
 - transferência de riscos;
 - gestão intertemporal de custos.
 - ofensores da qualidade:
 - custos de transação;
 - custos financeiros;
 - custos de monitoramento;
- análise quantitativa: compara o custo ajustado ao risco da provisão da especificação de desempenho pelos setores público e privado. Em conjunto com a análise não-financeira, fornece uma indicação preliminar da qualidade da PPP. A demonstração definitiva da qualidade ocorre na fase licitatória, quando do recebimento e comparação das propostas privadas com o “benchmark” adequado, selecionado de acordo com o tipo de PPP (Modelo do PPR, Modelo da PPP ou “benchmarks” independentes). Conforme discutido no item seguinte, o escopo da análise da qualidade do investimento depende se o projeto é financeiramente sustentável, recupera a maior parte dos custos por meio de tarifas ou é subvencionado pelo governo.

A análise da qualidade da PPP deve se basear em informações consistentes, compiladas a partir de sondagens de mercado, análises de precedentes e bancos de dados sobre projetos de infraestrutura compilados anteriormente. Os bancos de dados devem ser atualizados regularmente por meio da incorporação de informações referentes aos projetos em andamento. Se as informações disponíveis são inadequadas, informações adicionais devem ser buscadas para justificar as arbitragens utilizadas nos modelos e medidas devem ser propostas para suplantarmos essa deficiência nos próximos projetos.

Deve-se reconhecer o grau de incerteza inerente às estimativas de custos para os projetos de longo prazo (Quadro 7.6). Onde a diferença entre o custo da provisão pública e privada resultar inexpressiva, a análise quantitativa adquire um peso menor no processo decisório. É fundamental que avaliações pós-projeto (“ex post”) sejam conduzidas e as informações coletadas sejam utilizadas na análise “ex ante” dos projetos. De forma similar, os dados dos projetos mais adiantados devem ser utilizados para informar as decisões e, como tal, devem ser disponibilizados para as Unidades-PPP, que devem atuar como repositórios do conhecimento no setor público.

Quadro 7.6. Limitações dos modelos financeiros.

Os modelos financeiros apresentam limitações inerentes, tendo em vista a complexidade para: i) estimar os custos e receitas do projeto ao longo do ciclo de vida do contrato; ii) estimar o impacto dos riscos nos custos e receitas do projeto ao longo do ciclo de vida do contrato. Portanto, os modelos financeiros fornecem um espectro de resultados para o custo do projeto com a provisão tradicional e com uma PPP. Dentre os problemas comuns à construção e utilização dos modelos financeiros, destacam-se:

- introdução de detalhes inadequados na análise de riscos. A análise deve focar os riscos mais relevantes e enfatizar os aspectos mais significativos. Para a análise da qualidade da PPP, o risco transferido é o aspecto mais significativo a ser quantificado;
- falhas na documentação das arbitragens, revisões e fontes de informação;
- emprego de modelos financeiros inadequados. A clareza e o estilo são fundamentais para que modelos coerentes sejam preparados e documentados de forma apropriada;
- a modelagem pode ser prejudicada por mudanças na composição da equipe de projeto. A documentação adequada do modelo pode reduzir esses problemas;
- desconsideração de movimentos reais de preços devido à dificuldade de estimá-los em períodos de tempo tão longos;
- otimismo na arbitragem de:
 - taxas de câmbio, quando da importação de equipamentos;
 - honorários e custos de monitoramento do desempenho pelo órgão público;
 - custos de manutenção ao longo do ciclo de vida do contrato;
- inclusão de margens de contingência nos custos, ao invés dos riscos, dos modelos;
- especificações de desempenho inconsistentes entre o Modelo do PPR, o Modelo da PPP e as propostas do setor privado;
- falha na orientação dos licitantes no que se refere ao formato e ao conteúdo dos modelos financeiros. O Termo de Referência deve fornecer orientações sobre o estilo e o conteúdo dos modelos;
- arbitragens inconsistentes relativas à disponibilidade de recursos orçamentários para a implantação do Modelo do PPR.

Para manter sua utilidade como ferramenta gerencial, os modelos devem ser:

- acompanhados por uma análise qualitativa para determinar a qualidade no investimento em uma PPP;
- sujeitos a análises de riscos para determinar a robustez das arbitragens e o espectro de resultados possíveis no Modelo do PPR e no Modelo da PPP;
- flexíveis para incorporar informações à medida que o projeto progride, de modo a manter a integridade da modelagem e a probidade na análise da qualidade do investimento e na comparação das propostas.

3.4.3.1. Objetivos

Os modelos produzidos durante a análise financeira tem como objetivo:

- proporcionar uma estimativa dos custos do projeto antes da sua publicação;
- fornecer uma referência para a análise crítica das propostas do setor privado, visto que incorpora a especificação de desempenho e a alocação de riscos;
- contribuir para a seleção do modelo contratual capaz de atender aos objetivos do governo e aos interesses do público de forma mais eficiente;
- possibilitar a demonstração da qualidade da PPP, a prestação de contas e a auditabilidade do processo decisório;

- determinar se as obrigações financeiras contraídas com o projeto podem ser acomodadas nos orçamentos do órgão público;
- encorajar os licitantes a apresentarem propostas eficientes ao enfatizar o rigor financeiro e a probidade no processo de avaliação.

A análise financeira da qualidade da PPP fornece indicações sobre as diferenças financeiras entre os modelos contratuais com financiamento público e privado identificadas na AQI-1 e na AQI-2. A contratação do projeto em regime de PPP pode ser abandonada se a modelagem indicar que o custo da PPP supera o custo do PPR. Por outro lado, se a modelagem indicar a vantagem financeira da contratação em regime de PPP e se essa conclusão for corroborada pela análise do interesse público, produz-se uma indicação da qualidade do investimento por meio da PPP.

3.4.3.2. Plano de recursos

O plano de recursos detalha o escopo da análise da qualidade da PPP, a estruturação dos modelos e informa a equipe de projeto sobre os propósitos, as justificativas e a metodologia na preparação dos modelos. O plano descreve as restrições para a modelagem referentes à delimitação do escopo, à clareza das especificações de desempenho, à insuficiência de recursos, ao comprometimento do governo e à escolha dos métodos contratuais. O gerente da equipe de projeto responde pela elaboração do plano. Dentre os aspectos a serem incluídos, destacam-se:

- os objetivos e as justificativas para a preparação dos modelos;
- os membros da equipe envolvidos;
- as arbitragens realizadas;
- os recursos e a carga horária envolvida na preparação dos modelos;
- o protocolo de mudanças;
- o plano de comunicações dos resultados para as partes envolvidas.

3.4.3.3. Escopo

A definição do modelo contratual, do escopo dos serviços e da estrutura financeira utilizada em um projeto de infra-estrutura e, mais especificamente, de um projeto de PPP, depende de considerações de caráter econômico, financeiro, orçamentário, fiscal, legal, distributivo, além do suporte público e do interesse privado. O escopo da análise da qualidade da PPP, por sua vez, depende fundamentalmente das características do projeto, da capacidade instalada do setor privado, da maturidade do mercado de capitais e da eficiência na provisão pública dos serviços e a aceitabilidade social da cobrança de tarifas por empresas públicas.

A natureza da análise da qualidade depende, entre outros fatores, da sustentabilidade financeira do projeto de PPP, ou seja, se ele é financeiramente sustentável, gera a maior parte das receitas por meio de tarifas ou é subvencionado pelo governo. O escopo da análise da qualidade da PPP é discutido nos itens seguintes.

Concessões comuns

Nas concessões comuns, incluindo as concessões gratuitas e onerosas, o operador público ou privado recupera o investimento por meio da cobrança de tarifas dos usuários. Como o projeto envolve uma transação comercial entre o parceiro privado e os usuários, a comparação com o Modelo do PPR é realizada em casos isolados, que requerem uma análise individualizada, especialmente se a possibilidade de provisão pública do serviço, por meio de uma sociedade de economia mista, por exemplo, é plausível e se é desejável ao governo manter algum controle da infra-estrutura devido a questões estratégicas. Contudo, a dispensa na preparação do Modelo do PPR deve ser justificada e um valor de referência financeiro (Modelo da PPP) deve ser desenvolvido, com o intuito de informar adequadamente o processo licitatório (por exemplo, tarifa máxima admissível dentro de certas condições de contorno do negócio). De forma similar, quando a provisão pública do serviço por meio de uma sociedade de economia mista for a opção escolhida, o governo pode se beneficiar da preparação de um Projeto Privado de Referência para avaliar se aquela solução promove ganhos de eficiência em longo prazo. Em todas as situações, o órgão público deve conduzir sondagens para avaliar o interesse comercial no projeto. Na maioria dos casos, um nível adequado de competição entre os licitantes, que resulte, por exemplo, em um deságio da tarifa máxima admissível, pode ser suficiente para demonstrar a qualidade do investimento. Durante a AQI-1 e a AQI-2, o órgão público deve demonstrar:

- a adequabilidade do modelo de PPP selecionado para o projeto;
- a suficiência do interesse e a capacidade de mercado para a condução de um processo licitatório eficiente;
- a legalidade e a adequação da cobrança de tarifas;
- a compatibilidade entre a política tarifária e o mecanismo de recuperação de custos da concessão e as prioridades do governo, os objetivos do projeto e a proteção dos interesses públicos;
- a consideração de questões distribucionais (por exemplo, elasticidade preço-demanda e capacidade de pagamento dos usuários) na modelagem da concessão;
- a necessidade ou a vantagem financeira da cessão de garantias (quando aplicável) e o reconhecimento dos riscos fiscais decorrentes;

- a compreensão dos impactos dos pagamentos pela exploração da concessão (quando aplicável) nos benefícios sociais líquidos do projeto e na modicidade tarifária.

Parcerias público-privadas

Os critérios acima também se aplicam às concessões onde o governo subsidia o setor privado por meio do financiamento parcial ou total da construção, da cessão de garantias ou contraprestações pecuniárias durante a fase de operação. A experiência internacional tem endossado o uso de subsídios públicos em PPPs. As principais vantagens incluem:

- disponibilização de recursos para a construção;
- redução das contraprestações pecuniárias e das tarifas;
- redução do custo financeiro do projeto.

As desvantagens, por sua vez, incluem:

- pré-financiamento dos retornos sobre o capital social do parceiro privado;
- comprometimento da transferência de riscos;
- risco de separação entre a construção e a operação do ativo;
- menor participação dos financiadores na supervisão do projeto.

As concessões patrocinadas demandam repasses financeiros e, portanto, a demonstração da qualidade na utilização dos subsídios públicos. Por essa razão, o benefício gerado com a cessão do subsídio deve ser comparado com o benefício gerado pela aplicação do subsídio em um projeto alternativo, preterido em função da PPP. As prioridades políticas (por exemplo, modicidade tarifária) tornam-se um aspecto relevante nesse sentido, devendo ser consideradas. Tendo em vista que diversas modalidades de subsídios podem ser adotadas, cada qual com vantagens e desvantagens específicas, cabe ao órgão público demonstrar que a opção escolhida reduz a exposição do governo a riscos ou maximiza a qualidade da PPP.

Concessões administrativas

Nas concessões em que o governo é o principal comprador dos serviços, uma análise detalhada deve ser conduzida na AQI-1 e AQI-2. A avaliação deve comparar os custos, riscos e benefícios da provisão privada com os custos, riscos e benefícios da provisão pública tradicional por uma perspectiva financeira e não-financeira. A preparação de um Projeto Público de Referência é recomendada na maioria dos casos. Além disso, a análise deve comparar os custos e os benefícios do projeto em questão em relação a projetos funcionalmente equivalentes. A comparação financeira pode ser dispensada onde (Quadro 7.7):

- existir um mercado estabelecido para a provisão do serviço;
- o setor público nunca prestou o serviço;
- não existir expectativa de implantação do projeto com o financiamento convencional, embora o projeto seja prioritário.

Quadro 7.7. Justificativa para a dispensa da preparação dos modelos financeiros.

A preparação dos modelos financeiros pode ser dispensada onde:

- o projeto envolver a provisão de serviços especializados onde existir um mercado estabelecido;
- o setor público nunca prestou o serviço;
- não existe expectativa de implantação do projeto com o financiamento convencional.

Nesses casos, a análise financeira pode envolver simplesmente a comparação:

- entre as propostas do setor privado;
- valores de referência independentes;
- indicadores de custo-efetividade;
- custos unitários.

Deve haver, no entanto, uma justificativa razoável para a intervenção pública nos setores onde existe um mercado estabelecido. O Apêndice 5 discute as justificativas típicas para a intervenção pública.

Nos casos onde houver um mercado estabelecido, a modelagem pode envolver a comparação das propostas comerciais com indicadores paramétricos, indicadores de custo-efetividade ou “benchmarks” independentes (Quadro 7.8). Deve haver, no entanto, uma justificativa razoável para a intervenção pública nos setores onde existe um mercado estabelecido.

Quadro 7.8. Escopo da análise da qualidade do investimento conforme o tipo de PPP.

	Infra-estrutura econômica		Infra-estrutura social
	Concessão comum	Concessão patrocinada	Concessão administrativa
Análise econômica	X	X	X
Análise financeira	X	X	X
Análise orçamentária (1)	1	X	X
Análise legal	X	X	X
Análise ambiental	X	X	X
Análise do interesse privado (2)	X	X	X
Análise do interesse público	X	X	X
Análise do reconhecimento contábil do ativo	X	X	X
Modelo do PPR (Modelo do PPR)	4	4	X
Modelo da PPP	X	X	X
Comparação entre o Modelo do PPR e o Modelo da PPP na AQI-2 (2)	4	4	X
Comparação entre propostas e Modelo da PPP na etapa 4 (3)	X	X	X
Comparação entre propostas, o Modelo do PPR e o Modelo da PPP na etapa 4 (3)	4	4	X

1 Análise da exposição a riscos fiscais decorrentes de garantias e da rescisão contratual antecipada

2 Pré-requisito para a continuação da análise da PPP

3 Pré-requisito para a formalização do contrato

4 Um Modelo do PPR pode ser preparado quando: a provisão pública for admissível ou desejável; recomendado pela análise não-financeira (análise de interesse público); riscos de demanda forem partilhados; garantias forem concedidas; e o financiamento privado não for testado no setor.

3.4.3.4. Requisito de serviço

O projeto em questão pode compreender diversos componentes de serviços, que podem ser identificados a partir da função desempenhada. A quantidade de componentes e a complexidade da relação entre eles dependem da natureza do projeto em questão. Um projeto rodoviário envolve um número de componentes funcionais relativamente baixo em comparação a um hospital. Uma casa de detenção envolve diversos requisitos de serviços, tais como acomodação, sistemas de segurança, gestão de facilidades, alimentação, serviços médicos, programas de reabilitação, educação e treinamento, serviços de custódia e transporte. A análise legal pode indicar, por exemplo, que os serviços de custódia e transporte não podem ser delegados ao setor privado, reduzindo assim o escopo da PPP nesse setor (Figura 7.8).

Figura 7.8. Identificação do escopo de serviços de uma PPP no setor prisional.

A consulta às partes interessadas e a análise legal podem contribuir para a identificação de restrições e a delimitação dos requisitos de serviços da PPP, visto que a delegação de alguns componentes para o setor privado pode ser inconstitucional ou contraproducente. A análise de precedentes contribui para indicar se a inclusão de um determinado serviço no escopo de PPPs prévias promoveu vantagens socioeconômicas para o órgão público ou não. A delimitação dos requisitos de serviço de um contrato de PPP requerer as seguintes análises:

- os serviços essenciais e auxiliares associados ao projeto de infra-estrutura;
- a aplicação de modelos de PPP para a provisão de serviços similares em outros locais;
- a alocação de riscos e a estrutura comercial associada com a prestação dos serviços;
- se a transferência dos serviços promove vantagens socioeconômicas em longo prazo;
- se existem motivos estratégicos para prover os serviços internamente;
- as implicações da perda das habilidades para o órgão público em longo prazo;
- se todas as competências estão sendo transferidas ou se existe alguma retenção (por exemplo, competências para estabelecer ou administrar contratos no futuro);
- se a inclusão dos serviços no contrato de PPP promove vantagens em longo prazo;
- se a transferência de serviços não-essenciais é fundamental para a melhoria da qualidade do serviço;
- se a transferência é necessária para se atingir uma alocação ótima de riscos;
- se os serviços são delegáveis ou constituem funções típicas de governo;
- se as mudanças nas práticas de trabalho são possíveis apenas com a transferência ou se existem outras formas para atingir isso.

A provisão privada encoraja os investimentos em eficiência produtiva, que podem exercer um impacto prejudicial para a qualidade dos serviços. Logo, a provisão privada tende a ser superior quando os investimentos em eficiência produtiva (ganho privado) não comprometem

excessivamente a eficiência alocativa (ganho social). Uma referência para a seleção dos serviços a serem incluídos no escopo da PPP é que a provisão privada tende a ser superior quando a qualidade do serviço pode ser suficientemente especificada e monitorada, ou quando o serviço é mais fácil de contratar do que o ativo

Duração do contrato

A duração do contrato de PPP depende de diversos fatores, mas deve refletir o período ótimo ao longo do qual o setor público deseja que os serviços sejam providos, levando em conta as mudanças possíveis nos requisitos do serviço. A análise da qualidade do investimento deve identificar um período contratual adequado com base nessas considerações antes da decisão de implantar o projeto. O prazo de vencimento dos financiamentos não deve ser o único fator a ser considerado durante a decisão sobre a duração mais adequada para o contrato.

Inclusão dos serviços leves de gestão predial

A inclusão dos serviços leves no contrato, tais como limpeza, preparo de refeições, segurança, portaria, etc. cria um conjunto de benefícios, incluindo:

- consideração dos requisitos dos serviços leves na concepção e construção da facilidade;
- maior eficiência na gestão dos serviços;
- redução das interfaces entre o fornecedores e o governo;
- manutenção do ponto único de responsabilidade, onde o ente privado responde por todos os requisitos dos usuários;
- criação de incentivos financeiros para a inclusão dos serviços leves no mecanismo de pagamento e desempenho.

Contudo, existem desafios para a inclusão dos serviços leves na fase operacional do projeto, tais como:

- a visibilidade e o efeito das falhas na provisão dos serviços leves nos usuários. Pode ser difícil refletir este risco no mecanismo de pagamento, devido ao valor relativamente baixo dos contratos de serviços leves em relação ao contrato como um todo;
- os mecanismos para mudanças na provisão dos serviços leves, tais como o “benchmarking” e o teste de mercado, podem não ser bem compreendidos pelas equipes de gestão de contrato;
- onde os requisitos dos serviços mudam com frequência, a contratação dos serviços leves como parte do PPP pode comprometer a qualidade do investimento.

Pode haver benefícios em deixar os contratos de serviços leves fora do contrato de PPP, uma vez que isso proporciona flexibilidade para o órgão público estabelecer os níveis de serviços, que tipicamente seriam definidos pelo setor privado na PPP. Ao decidir sobre a inclusão dos serviços leves de gestão predial nos requisitos de serviços da PPP, o órgão público deve levar em conta:

- os benefícios da integração no tocante à previsibilidade dos custos operacionais ao longo do ciclo de vida do contrato;
- se a integração vertical da gestão privada será mais eficiente do que a gestão pública de contratos individuais;
- se a provisão privada proporcionará uma redução nos problemas de interfaces entre os subcontratados;
- o ponto único de responsabilidade, que não pode ser reproduzido com a contratação individual dos serviços;
- a incorporação dos requisitos dos serviços leves na concepção e construção das facilidades, potencializando a redução dos custos de manutenção e operação do projeto;
- os incentivos financeiros para o desempenho do parceiro privado, superiores aos incentivos disponíveis com a provisão pública dos serviços.

3.4.4. Especificação de desempenho

Uma das particularidades da PPP diz respeito à contratação dos serviços a partir de especificações de desempenho mensuráveis. As especificações de desempenho detalham os requisitos do governo e buscam melhorar a aquisição e a gestão dos serviços públicos através do foco na eficiência da prestação do serviço, ao invés da forma segundo a qual o serviço é prestado.

As especificações de desempenho descrevem o nível e a qualidade do serviço desejado pelo órgão público. A análise dos modelos contratuais disponíveis envolve a comparação dessas opções em relação ao atendimento às especificações de desempenho. Por conseguinte, elas devem ser suficientemente flexíveis, para assegurar que os competidores introduzam inovações nos ativos e na forma de prestar os serviços, e detalhadas, para garantir que um nível mínimo de qualidade seja alcançado.

É importante que o órgão público avalie cuidadosamente o nível de detalhamento das especificações. As especificações prescritivas facilitam o julgamento das propostas e, em contrapartida, dificultam a introdução de inovações e a transferência de riscos para o setor privado. De uma forma geral, existe um compromisso entre o detalhamento das especificações técnicas, o potencial para inovação, a racionalização de custos e a transferência de riscos por

meio da PPP (Quadro 7.9), que deve ser levado em conta pelo órgão público durante o desenvolvimento do projeto.

Quadro 7.9. Compromissos durante a preparação das especificações de desempenho.

Nível de detalhamento	Confiabilidade na programação física e financeira	Objetividade no julgamento das propostas	Potencial de inovação na prestação do serviço	Potencial de transferência de riscos no contrato	Sinergia entre concepção e construção
Especificação de desempenho	Baixa	Baixa	Muito alta	Muito alta	Muito alto
Projeto esquemático	Ligeiramente baixa	Ligeiramente baixa	Alta	Alta	Alta
Estudo preliminar	Moderada	Moderada	Ligeiramente alta	Ligeiramente alta	Ligeiramente alta
Projeto básico	Ligeiramente alta	Ligeiramente alta	Moderada	Moderada	Moderada a baixa

Na prática, a preparação das especificações consome recursos consideráveis, além de demandar mudanças substanciais no processo de contratação no tocante à preparação do edital de concorrência, comunicação com os licitantes durante a preparação das propostas e ao julgamento do processo licitatório. É razoável supor que o governo precisará do suporte técnico de consultores durante a preparação das especificações de desempenho.

3.4.5. Projeto Público de Referência

O Projeto Público de Referência (PR) representa a alternativa pública mais eficiente para atender às especificações de desempenho. A definição do Projeto Público de Referência deve ser iniciada após a preparação das especificações de desempenho. O Projeto Público de Referência constitui a principal referência para a estruturação do Modelo do PPR (Modelo do PPR), devendo ser atualizado quando da identificação de questões que possam influenciar as especificações de desempenho.

O Projeto Público de Referência compilado para um projeto de infra-estrutura social (hospital ou escola) pode diferir do Projeto Público de Referência de um projeto de infra-estrutura econômica (rodovia ou estação de tratamento de água), e as características do projeto podem sinalizar o grupo de consultores mais adequado para a sua elaboração.

As equipes envolvidas na preparação das especificações de desempenho devem participar da compilação do Projeto Público de Referência, a fim de assegurar a integridade dos orçamentos do Modelo do PPR. Sempre que possível, o órgão deve conduzir análises geotécnicas do terreno escolhido para o projeto. A sondagem auxilia a estimativa dos custos de construção, levando em conta as condições específicas do solo, bem como o acesso a serviços como água, eletricidade e

gás, que podem influenciar os custos. Embora os termos de referência para o Projeto Público de Referência mudem de acordo com o projeto, eles usualmente incluem os elementos do Quadro 7.10.

Quadro 7.10. Termos de referência típicos para projetos de PPP.

- compilação dos desenhos conceituais do Projeto Público de Referência, baseados nas especificações de desempenho do projeto:
 - detalhes do terreno e do posicionamento dos edifícios, plantas e equipamentos;
 - detalhes das entradas de água, eletricidade, gás, estacionamentos e fluxo de veículos no entorno do terreno durante a fase de implantação;
 - relação funcional entre as áreas dos edifícios, diagramas de processos, traçados de rodovias, etc., conforme requerido;
 - desenhos em escala de 1:500 (1:200 nas principais áreas);
 - planta da implantação do projeto com acessos, demolições, interfaces e estágios programados;
- desenhos esquemáticos das relações entre as áreas, com principais áreas representadas em escala de 1:100;
- diagrama das relações funcionais do projeto;
- resultados de estudos geotécnicos;
- croquis das principais áreas, com representação esquemática do mobiliário e da sua disposição;
- especificações e diagramas dos sistemas elétricos, hidráulicos, mecânicos e de controle;
- estimativa da área útil do projeto;
- lista de mobiliário, acabamentos e equipamentos e estimativa dos custos de contratação e instalação de acordo com as especificações de desempenho.

Estudo preliminar e teste do programa de necessidades

A concepção do projeto representa um dos maiores elementos de custo para o setor privado durante a preparação das propostas. Ele também contribui para estender os cronogramas quando retrabalhos são requeridos como parte do processo licitatório. Isso está frequentemente relacionado com o trabalho preparatório realizado pelo órgão público antes da publicação do projeto. Talvez seja preciso que os órgãos públicos preparem um estudo preliminar ou um projeto básico para testar os seus requisitos e o programa de necessidades de forma apropriada. Isso também possibilita que o órgão público prepare uma estimativa dos custos do projeto com uma confiança razoável e informe a avaliação das concepções produzidas pelo setor privado.

A preparação de uma concepção inicial para permitir uma compreensão realista dos custos e uma melhoria dos resultados da concepção não significa que o setor público assume toda a concepção ou que toda a transferência de riscos é comprometida. A PPP proporciona benefícios e inovações para a concepção, uma vez que o setor público especifica os resultados buscados e o setor privado define a melhor forma para atingir os resultados.

O setor público pode assumir uma parte do trabalho de concepção para compreender o custo provável do projeto, os resultados possíveis de serem alcançados e para ter um senso do que o mercado será capaz de prover com o orçamento disponível, além de aperfeiçoar o processo,

remover ineficiências, acelerar o processo licitatório, reduzir custos e melhorar a qualidade do investimento.

A qualidade na concepção diz respeito não somente à qualidade arquitetônica, mas também à funcionalidade, adequação ao uso, qualidade na construção, sustentabilidade e ao impacto no ambiente construído. A concepção será sempre subjetiva e as diferentes partes interessadas tendem a valorizar certos aspectos da concepção em prejuízo de outros. Em função do longo prazo das PPPs e do foco nos custos ao longo do ciclo de vida do contrato, a PPP pode assegurar a qualidade construtiva e a funcionalidade em longo prazo. O desafio, porém, consiste em assegurar que os projetos de PPP alcancem qualidade em todos os aspectos da concepção.

3.5. Modelo do PPR

O Modelo do PPR estima o custo ajustado ao risco para que o governo atenda à especificação de desempenho. Idealmente, o Modelo do PPR deve ser baseado no mesmo nível de serviço da PPP escolhida. Porém, em projetos onde não há registro de licitações públicas, o custo para o setor público prover o nível de serviços definido nas especificações de desempenho pode ser difícil de determinar e sujeito a um alto nível de incerteza. Nessas circunstâncias, o Modelo do PPR deve ser baseado na estimativa de custos da melhor alternativa disponível, que provavelmente será relacionada com a provisão dos serviços em um nível alternativo ou menor. É essencial que o nível dos serviços assumidos no Modelo do PPR seja registrado no Relatório da AQI-2, de modo que:

- as diferenças entre o Modelo do PPR e Modelo da PPP possam ser investigadas durante a AQI-3;
- a diferença entre a melhor proposta, o Modelo do PPR e o Modelo da PPP seja compreendida e avaliada ao fim da licitação.

O Modelo do PPR pode utilizar informações de:

- projetos recentes, nos quais o mesmo tipo de infra-estrutura foi executado;
- projetos recentes, nos quais o mesmo tipo de serviço foi prestado;
- estimativas, quando não houver projetos comparáveis no setor público;
- experiências internacionais, quando não houver exemplos semelhantes em nível nacional.

Características do modelo

O Modelo do PPR (Modelo do PPR) é baseado em técnicas reconhecidas de análise financeira. Visto que cada projeto é único, não há abordagens universais para a sua preparação. De uma

forma geral, o esforço e o nível de detalhe da análise devem ser proporcionais à escala e ao escopo do projeto. Dentre as características básicas do Modelo do PPR, destacam-se:

- atendimento às especificações de desempenho;
- conformidade com a alocação de riscos proposta;
- escolha do modelo com financiamento público mais eficiente;
- consideração dos custos ao longo do ciclo de vida do contrato, incluindo os custos diretos e indiretos das etapas de preparação, contratação, implantação e operação;
- utilização dos custos de projetos recentes, similares ou das melhores estimativas disponíveis;
- avaliação realista dos custos dos riscos que possam ser quantificados e transferidos para o setor privado se o projeto for conduzido como uma PPP;
- avaliação realista do custo dos riscos que possam ser quantificados e retidos pelo governo se o projeto for conduzido como uma PPP;
- utilização da técnica de fluxo de caixa descontado, que considera o efeito do tempo nos fluxos de caixa do projeto ao longo do contrato;
- cálculo do valor presente líquido (VPL) ou do custo presente líquido (CPL) através do desconto dos fluxos de caixa constantes a uma taxa de desconto em valores reais. O órgão público deve consultar o Tesouro para identificar a taxa de desconto mais adequada para o projeto;
- introdução de ajustes para garantir a isonomia fiscal e eliminar as vantagens financeiras diferenciais entre a provisão pública e privada (tais como impostos, custos de transação, etc.)³⁵;
- não consideração da depreciação, visto que se trata de um modelo de fluxo de caixa.

Estrutura financeira e fontes de financiamento

Os governos se envolvem na provisão de projetos de infra-estrutura econômica e social, tanto como contratantes quanto facilitadores. As principais diferenças entre os dois tipos de infra-estrutura são ilustradas no Quadro 7.11.

³⁵ Os serviços de engenharia e construção prestados para os órgãos ou empresas públicas são isentos de tributos, tais como ICMS e ISS, recolhidos pelas concessionárias de serviços privadas que prestam o mesmo serviço em nome do governo.

Quadro 7.11. Diferenças entre projetos de infra-estrutura social e econômica.

Infra-estrutura social	Infra-estrutura econômica
Concessões administrativas	Concessões patrocinadas Concessões gratuitas e onerosas
Escolas, hospitais, prisões, etc.	Rodovias, pontes, túneis, usinas hidrelétricas, etc.
Maior parte das receitas provém do orçamento fiscal, sujeita aos instrumentos orçamentários do governo	A maior parte das receitas provém da cobrança da tarifas dos usuários
O operador não assume os riscos sistemáticos	O operador pode assumir os riscos sistemáticos parcial ou integralmente
Tradicionalmente executadas por órgãos públicos	Tipicamente executados por empresas estatais ou sociedades de economia mista
Os custos dos riscos são vitais para os resultados financeiros	Os riscos de demanda são vitais para os resultados financeiros

Projetos de infra-estrutura social

A preparação dos modelos deve considerar a natureza do projeto. Diferentemente de rodovias ou estações de tratamento de água, os projetos de infra-estrutura social são financiados primariamente por dotações orçamentárias do governo. O projeto gera pouca ou nenhuma receita de terceiros. Portanto, os fluxos de caixa dos projetos de infra-estrutura social incluem três componentes principais durante a preparação do Modelo do PPR:

- os custos básicos da prestação dos serviços para atender à especificação de desempenho por meio de um contrato com financiamento tradicional;
- um ajuste de isonomia fiscal referente a tributos incidentes sobre despesas, honorários e pagamentos privados, dos quais os órgãos públicos são isentos;
- uma estimativa dos custos esperados dos riscos que podem se materializar durante o ciclo de vida do projeto. O Modelo do PPR deve distinguir os custos esperados dos riscos retidos pelo governo daqueles transferidos para o setor privado.

Projetos de infra-estrutura econômica

Os Modelos do PPR dos projetos de infra-estrutura econômica, tais como projetos rodoviários, que geram a maior parte da sua receita a partir da cobrança de tarifas, podem ser desenvolvidos em torno de uma estrutura de “project finance”, refletindo:

- demanda: a importância da demanda e do risco de demanda para o desempenho financeiro;
- personalidade jurídica do operador: pode-se assumir que os serviços serão providos por uma empresa estatal ou uma sociedade de economia mista.

Em projetos de infra-estrutura econômica, os modelos do PPR poderão incorporar os seguintes princípios:

- uma estrutura de investimento comercial, com um nível de capital de terceiros e capital social que otimize o valor do projeto, ao mesmo tempo em que mantém uma classificação de crédito de investimento para a dívida do projeto. Algumas restrições, tais como índices mínimos de cobertura do serviço da dívida e reservas para o serviço da dívida, devem ser aplicadas à estrutura financeira do projeto;
- uma garantia da dívida, refletindo a margem entre a classificação de crédito do projeto e a classificação do governo;
- um nível de retorno comercial para o capital social do governo, refletindo os riscos financeiros, técnicos e gerenciais assumidos ao longo do ciclo de vida do projeto;
- isonomia fiscal, por meio do pagamento de impostos federais e estaduais, bem como custos regulatórios equivalentes àqueles que seriam assumidos pelo setor privado.

Assim, o Modelo do PPR para um projeto de infra-estrutura econômica poderia atender a dois objetivos:

- testar a viabilidade comercial do projeto;
- prover um valor de referência para a comparação com as propostas privadas.

3.5.1.1. Custos

Os custos diretos são aqueles que podem ser alocados para um determinado produto ou serviço. A estimativa dos custos diretos deve se basear no custo de projetos públicos recentes no qual a mesma infra-estrutura foi executada ou o mesmo serviço foi prestado, ou ainda na melhor estimativa quando não existir um projeto comparável no setor público. Quando não houver exemplos nacionais, a experiência internacional pode ser utilizada. Os custos diretos incluem:

- custos de preparação: custos incorridos antes da publicação do edital, incluindo a preparação das especificações de desempenho, as audiências públicas, as sondagens de mercado e outras atividades de apoio;
- custos de contratação: custos envolvidos no processo de contratação, incluindo custos técnicos, legais e financeiros, preparação de contratos e editais, julgamento das propostas, negociação e formalização do contrato;
- custos de implantação: podem incluir os custos de implantação de uma nova infra-estrutura ou de aquisição de uma facilidade. Devem incluir os custos de concepção, terreno e desenvolvimento, insumos, construção, plantas industriais e equipamentos. Devem-se

considerar também os custos com recursos humanos, incluindo mão-de-obra, gestão e treinamento, incluindo serviços financeiros, legais, licitatórios, técnicos e gerenciais;

- custos de manutenção: custos para a manutenção de ativos na condição requerida ao longo do ciclo de vida do projeto, em conformidade com os custos de construção, operação e tratamento do valor residual dos ativos;
- custos de operação: custos de operação associados com o funcionamento do serviço, incluindo salários, benefícios, pensões, contribuições, seguros, treinamento e desenvolvimento, férias, viagens e demissões, além de insumos e itens de consumo, gestão e seguros.

Os custos indiretos constituem uma parcela dos custos administrativos do órgão público e incluem: horas técnicas da gerência, pessoal, contabilidade, cobrança, serviços legais, aluguéis, comunicações e outros recursos institucionais utilizados no projeto.

3.5.1.2. Receitas

Eventuais receitas obtidas com o ativo devem ser subtraídas do custo para a prestação do serviço. As receitas podem ser geradas onde:

- os usuários pagam pelos serviços;
- a utilização dos ativos do órgão público gera receitas;
- a capacidade instalada supera os requisitos do órgão público;
- o órgão público permite que terceiros utilizem os serviços.

A projeção das potenciais receitas pode ser difícil, especialmente onde existe pouca informação histórica disponível. As receitas podem se tornar um componente relevante do modelo em alguns projetos e os analistas devem avaliar a necessidade de um teste de mercado.

3.5.1.3. Arbitragens

As arbitragens adotadas no modelo sobre custos, receitas, taxa de inflação, taxa de juros, taxa de câmbio, taxa de desconto, etc. devem ser integralmente justificadas e documentadas:

- inflação: o modelo deve ser preparado com valores constantes, de modo a simplificar a comparação com os orçamentos do órgão público. As projeções inflacionárias devem estar em conformidade com as metas do governo³⁶;

³⁶ Conselho Monetário Nacional (CMN).

- taxa de desconto: para efeitos práticos, assume-se que a taxa de desconto seja a mesma do custo do capital para o governo ajustado ao risco. O argumento para o uso do título público é que ele reflete o custo para o governo captar recursos em um determinado período. Isso ignora fatores de difícil quantificação, tais como os prêmios de risco relacionados com o aumento da dívida pública, as implicações tributárias do deslocamento de recursos do consumo privado para o consumo público e o tempo de preferência social para os investimentos. O órgão público deve escolher, junto com os consultores, a taxa real de um título público com um vencimento equivalente à duração do contrato como a taxa de desconto livre de risco para o projeto. O Tesouro deve auxiliar a decisão sobre a taxa de desconto utilizada em um determinado projeto. Não é desejável que os riscos do projeto sejam refletidos com um prêmio na taxa de desconto, visto que eles são avaliados como itens do fluxo de caixa. Alguns projetos, no entanto, transferem riscos sistemáticos para os parceiros privados, implicando o uso de uma taxa de desconto superior à taxa dos títulos públicos (Apêndice 13);
- fluxo de caixa: como o Modelo do PPR é calculado em um fluxo de caixa descontado, itens não-financeiros, como a depreciação, não devem ser incluídos;
- valor residual: deve-se considerar o tratamento do valor residual dos ativos criados durante o projeto. Quando a PPP não transfere o risco de valor residual para a parte privada, o ativo simplesmente retorna ao órgão público no advento do termo contratual e o setor privado deve receber um retorno pelo seu investimento inicial através das contraprestações. Porém, a instituição é deixada com um ativo com uma vida útil econômica remanescente e teoricamente deve haver uma dedução do valor presente dos valores unitários para refletir o menor valor presente dos custos dos serviços providos dentro do contrato. Onde essa dedução é feita em relação ao Modelo da PPP, uma dedução equivalente deve ser feita do Modelo do PPR. Em todos os casos, o valor de mercado do ativo é o montante apropriado. Como não deve haver uma diferença considerável entre as duas opções, é usualmente legítimo excluir o valor residual, visto que ele não afetará a comparação. O principal ponto consiste em alcançar a consistência da abordagem: incluir a dedução do valor residual em ambos os cálculos ou excluí-la em ambos os cálculos. Onde o contrato de PPP transfere os riscos residuais para a parte privada a instituição terá geralmente a opção de pagar um valor igual ao valor de mercado ao fim do contrato para manter o ativo ou não pagar nada e deixar o ativo com a parte privada. Nesse caso, não é necessário deduzir o valor residual do valor presente dos pagamentos do serviço para calcular o valor presente dos serviços dentro da PPP. Contudo, para o cálculo do modelo de PPR, deve-se fazer uma arbitragem em relação à dedução necessária para evitar uma estimativa exagerada dos custos dos serviços.

3.5.1.4. Modelo do PPR básico

O Modelo do PPR básico deve ser apresentado em um modelo de fluxo de caixa descontado. O nível de detalhe do modelo depende naturalmente da complexidade do projeto. A equipe de projeto deve explicar o desenvolvimento do modelo de forma resumida e apresentar os principais resultados (Quadro 7.12).

Quadro 7.12. Componentes do Modelo do PPR básico

Modelo do PPR básico =	Custos Diretos + Custos Indiretos + Receitas
-------------------------------	---

3.5.1.5. Riscos

Os riscos são inerentes aos projetos. No âmbito da análise financeira, o risco pode ser definido como qualquer fator capaz de afetar o fluxo de caixa esperado do projeto. Historicamente, os órgãos públicos têm falhado em identificar, quantificar e gerenciar os riscos dos projetos de infra-estrutura de forma adequada. Como resultado, muitos projetos de infra-estrutura falham em atingir os resultados esperados. Com frequência, as estimativas de custos incorporam índices de contingência que não refletem os riscos do projeto de forma fidedigna. As estimativas de custos preparadas pelos órgãos públicos raramente consideram os fatores de riscos que o setor privado incorpora em suas análises. Por essa razão, uma análise de riscos abrangente é conduzida durante a construção do Modelo do PPR, para que o governo reconheça o custo global para o desenvolvimento do Projeto Público de Referência. Os itens seguintes descrevem as atividades envolvidas na análise de riscos do Modelo do PPR (Figura 7.9).

Figura 7.9. Estágios da análise de riscos.

Identificação dos riscos

A primeira atividade do processo consiste na identificação e documentação de todos os riscos do projeto. Em virtude das particularidades de cada projeto, uma análise individualizada precisa ser conduzida. Os riscos devem ser identificados por meio de seminários, dos quais devem participar:

- membros da equipe de projeto;
- representantes do órgão público, do Tesouro e da Unidade-PPP;
- consultores técnicos, legais e financeiros;
- especialistas em arquitetura, engenharia, construção, operação, manutenção e seguros.

As fontes de informações sobre riscos incluem:

- gerentes de projeto que participaram de projetos similares;

- avaliações de riscos por consultores técnicos. Algumas técnicas podem ser adotadas para auxiliar o processo, tais como os grupos de foco e o Método Delphi;
- informações contidas em documentos licitatórios, matrizes de riscos, auditorias e modelos financeiros empregados em projetos anteriores no mesmo setor;
- prêmios de seguros baseados nos preços de mercado (determinados por especialistas em riscos), que podem fornecer uma avaliação completa e simplificar a análise;
- informação de agências de classificação de riscos sobre projetos similares.

A precisão e o nível de detalhe da informação coletada deve refletir o potencial impacto dos riscos e a equipe não deve dispende um tempo excessivo para avaliar riscos pouco significativos. Sempre que possível, todos os riscos devem ser identificados e quantificados. Se um risco não pode ser quantificado, ele ainda deve ser identificado e incluído na lista de riscos do projeto, junto com as razões para a sua exclusão do modelo, visto que o risco pode ser relevante para a análise qualitativa das propostas do setor privado.

Os riscos de um projeto de infra-estrutura podem ser classificados em (Quadro 7.13):

- **riscos sistemáticos:** os riscos sistemáticos não podem ser mitigados por meio do investimento em uma carteira diversificada de ativos. Logo, o investidor buscará um prêmio de riscos onde ele precisa assumir riscos sistemáticos. Este prêmio de risco aumenta o custo do capital para o investidor. Exemplos de riscos sistemáticos que impactam projetos de PPP incluem:
 - risco de demanda referente ao nível de atividade econômica, que difere do risco de demanda decorrente do desempenho do operador (risco não-sistemático);
 - mudanças inesperadas na inflação;
 - o efeito de mudanças inesperadas em taxas de juros e taxas de câmbio no valor do ativo;
 - obsolescência inesperada do ativo;
 - riscos gerais de mercado, tais como a falência de fornecedores, afetando o suprimento do projeto;
- **riscos não-sistemáticos:** os riscos não-sistemáticos, também conhecidos como riscos diversificáveis, são específicos do ativo. Um investidor pode reduzi-lo ao investir em uma carteira diversificada de ativos. Para projetos individuais, os riscos diversificáveis são considerados durante a estimativa dos custos e benefícios do projeto e incluídos como margens de risco no fluxo de caixa dos modelos financeiros.

Quadro 7.13. Tipos de riscos e suas implicações para a análise financeira.

Tipos de riscos	Descrição	Implicações para a análise financeira
Risco não-sistemático Também conhecido como risco diversificável ou específico	Riscos específicos do projeto e que podem ser mitigados por meio de uma carteira diversificada de ativos	São considerados no fluxo de caixa descontado
Risco sistemático Também conhecido como risco não-diversificável ou risco de mercado	Riscos que afetam todos os ativos de uma carteira diversificada	Os investidores não são capazes de reduzir os riscos sistemáticos e requerem um prêmio na taxa de desconto para assumi-los

Impacto dos riscos

Após a identificação dos riscos, deve-se avaliar o impacto potencial de cada risco, levando em conta os aspectos temporais. Todos os riscos devem ser avaliados, mesmo que isso pareça difícil em um primeiro momento. Quando não houver informações suficientes para a avaliação dos riscos, arbitragens devem ser utilizadas. Os impactos dos riscos podem ser influenciados por:

- efeito: efeito da materialização do risco, tais como aumento dos custos ou redução das receitas, com conseqüentes impactos no custo do projeto;
- tempo: a conseqüência do risco pode variar com o tempo, à medida que as estimativas perdem precisão. Além disso, o momento no qual o risco é considerado afeta o fluxo de caixa e o valor presente líquido do modelo;
- tipo: é mais difícil estimar o risco de manutenção do que o custo de demanda, quando o edifício utiliza tecnologias testadas;
- severidade da conseqüência: o impacto da modernização do edifício tende a ser menor do que o impacto do colapso estrutural do edifício.

Probabilidade do impacto

Após a identificação dos riscos e a avaliação das potenciais conseqüências, a equipe precisa estimar a probabilidade de ocorrência de cada conseqüência. A estimativa das probabilidades não é uma ciência exata e arbitragens precisam ser feitas. Deve-se assegurar que as arbitragens sejam razoáveis e totalmente documentadas, visto que elas poderão ser questionadas antes ou depois das licitações, durante as auditorias. Alguns riscos têm uma baixa probabilidade de ocorrência, mas não podem ser ignorados, pois possuem um grande impacto. Nesse caso, uma pequena mudança na probabilidade pode ter um grande impacto no valor esperado do risco. Onde há dúvidas sobre as estimativas de probabilidade, pode-se adotar uma estimativa subjetiva

de probabilidade, baseada em experiências anteriores ou em práticas de excelência e, sempre que possível, subsidiadas por informações confiáveis. Além de estimar as probabilidades de ocorrência dos riscos, deve-se estimar se a probabilidade pode mudar ao longo do ciclo de vida do contrato. Se não existem informações confiáveis, os órgãos públicos e os consultores terão que arbitrar os impactos lógicos e possíveis da ocorrência do risco, que devem ser adequadamente documentados. Diferentes técnicas podem ser empregadas na avaliação probabilística dos riscos, incluindo:

- técnicas simples: a técnica mais simples consiste na avaliação subjetiva de cada risco. Essa abordagem facilita a construção e a interpretação dos resultados. Sempre que possível, as avaliações devem ser baseadas em experiências, práticas de excelência ou expectativas de melhorias subsidiadas por informações confiáveis. Onde informações empíricas não estão disponíveis, a equipe deve empregar arbitragens, que precisam ser devidamente documentadas;
- técnicas avançadas: técnicas estatísticas podem ser utilizadas para determinar a probabilidade dos riscos por meio da construção de distribuições probabilísticas e da interpretação dos resultados. As distribuições devem ser baseadas na experiência dos profissionais, subsidiadas por informações históricas e arbitragens realistas de projetos recentes. As técnicas avançadas se baseiam em princípios técnicos rigorosos, utilizam a experiência dos profissionais e as informações disponíveis, além de fornecer um espectro de resultados possíveis. Em contrapartida, as análises podem ser complexas de calcular e interpretar, além de requerer uma quantidade considerável de informações para determinar uma distribuição adequada.

A seleção da técnica de avaliação dos riscos deve considerar: o tamanho do projeto, a complexidade do projeto, a ponderação entre os custos da técnica aplicada e o valor do risco e a proximidade entre o valor dos modelos financeiros.

Valor dos riscos

O valor de cada risco é calculado separadamente utilizando a seguinte fórmula (Quadro 7.14):

Quadro 7.14. Componentes do Modelo do PPR básico

$\text{Valor do risco} = \text{impacto} \times \text{probabilidade} + \text{resposta ao risco}$

O valor da contingência que deve ser adicionada a cada categoria de risco depende de diversos fatores, tais como:

- precisão da informação utilizada para avaliar o risco;

- o tamanho da contingência, que deve ser inversamente proporcional aos recursos despendidos na avaliação dos componentes observáveis do risco;
- o nível de incerteza, por exemplo, a contingência para a concepção e a construção de um túnel sob um rio deve ser maior do que para um terreno simples.

As informações de projetos públicos anteriores podem ser utilizadas pela equipe de projeto para subsidiar o fator de contingência para um determinado risco ou categoria de risco. Durante a avaliação dos riscos de concepção e construção de uma rodovia de R\$200 milhões, por exemplo, existe a possibilidade de que nem todas as consequências do risco tenham sido identificadas. Um fator de contingência de 2% pode ser então arbitrado, com base nas práticas de excelência da indústria da construção para este tipo de projeto. Após a arbitragem do fator de contingência e da estimativa da probabilidade e do impacto de ocorrência, o valor de cada risco pode ser determinado.

Mitigação dos riscos

Durante a análise dos riscos retidos, o governo deve avaliar a sua capacidade de mitigar os riscos na prática. A mitigação de um risco envolve a minimização e o controle das suas consequências ou da sua probabilidade de ocorrência. Os fatores que podem contribuir para a mitigação dos riscos retidos pelo órgão público incluem:

- a habilidade de influenciar diretamente a probabilidade de ocorrência do risco;
- a utilização de tecnologias consagradas e construtores competentes;
- adoção de práticas eficientes de gestão de riscos e monitoramento;
- contratação de seguros.

Alocação dos riscos

Após a identificação e avaliação dos riscos, a equipe analisa quais riscos devem ser retidos, transferidos ou partilhados com o setor privado, se o projeto for contratado como uma PPP. No Modelo do PPR, todos os riscos devem ser assumidos pelo órgão público. É preciso preparar, portanto, uma alocação preliminar dos riscos nesta atividade, com o intuito de segregar os riscos que devem ser retidos e transferidos, para que eles sejam refletidos no Modelo da PPP.

Matriz de riscos

A matriz de riscos consolida todos os riscos identificados, seus impactos e custos associados. Ela inclui todos os riscos (retidos ou transferidos para o setor privado) no cálculo do PPR (Quadro 7.15).

Quadro 7.15. Matriz de riscos.

<p>A identificação e a alocação dos riscos para as partes mais aptas a gerenciá-los é essencial para a qualidade do investimento em regime de PPP. Os órgãos públicos possuem diferentes níveis de competência para a gestão dos riscos associados com um projeto. Assim, a compreensão da forma segunda a qual cada parte avalia, gerencia e mitiga os riscos do projeto é importante para uma alocação eficiente dos riscos.</p> <p>Nos modelos contratuais tradicionais, o governo usualmente assume a maior parcela dos riscos do projeto. Em uma PPP, o governo pode transferir os riscos que o setor privado pode gerenciar a um menor custo. Os riscos que não podem ser efetivamente gerenciados pelo setor privado não devem ser transferidos, uma vez que um prêmio de risco é cobrado para a sua assunção. A matriz de riscos proporciona um resumo das análises de riscos e identifica a alocação de riscos preferencial do governo para esses riscos. A matriz de alocação de riscos forma a base da minuta de contrato apresentada ao mercado durante a licitação.</p>
--

3.5.1.6. Modelo do PPR com margem de riscos

Após a identificação e avaliação de todos os riscos, o Modelo do PPR pode ser finalmente compilado (Quadro 7.16).

Quadro 7.16. Componentes do Modelo do PPR.

PPR = PPR básico +	Riscos transferidos + Riscos retidos	+ Isonomia fiscal
Fluxo de caixa e taxa de desconto*		

* Para riscos sistemáticos

3.5.2. Modelo da PPP

O Modelo da PPP é uma proposta hipotética do setor privado para prover a especificação de desempenho. O Modelo da PPP representa a estimativa de custos para o atendimento da especificação de desempenho pela perspectiva do setor privado. A comparação entre o Modelo do PPR e o Modelo da PPP fornece uma indicação ao órgão público sobre o método contratual capaz de prover os serviços da forma mais eficiente.

Embora os modelos financeiros utilizem especificações idênticas, eles são bastante diferentes do ponto de vista técnico e financeiro. Como o órgão público desconhece os custos a serem empregados pelo setor privado, os custos devem ser estimados. Portanto, o consultor financeiro precisa ter experiência e conhecimento de mercado suficiente para preparar um Modelo da PPP robusto. A preparação do Modelo da PPP demanda:

- a confirmação do tipo de PPP;
- a definição da estrutura financeira e das fontes de financiamento;
- o desenvolvimento do mecanismo de pagamento;
- a identificação dos custos e receitas;

- a identificação e a avaliação dos riscos;
- a construção do Modelo da PPP;
- a explicação das arbitragens e indicadores do modelo.

3.5.2.1. Tipo de PPP

Existem diferentes alternativas para a participação privada em projetos de infra-estrutura:

- i. parcerias público-privadas: contratos de prestação de serviços precedidos de obras públicas cuja viabilização financeira requer a introdução de facilidades financeiras sob a forma de subsídios diretos ou indiretos, tais como repasses financeiros do governo para a implantação do ativo;
 - concessões administrativas: concessões nas quais a administração pública seja o usuário direto. As rodovias com pedágios-sombra se encaixariam nesse modelo de PPP, que pode utilizar o financiamento privado (“design-build-operate-transfer”) ou público (“design-build-operate”). Os projetos de acomodação, tais como escolas, hospitais e centros de detenção também se incluem nesta modalidade;
 - concessões patrocinadas: concessões que envolvem, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação do parceiro público. Trata-se de uma modalidade de concessão na qual o governo complementa a tarifa cobrada dos usuários por meio de uma contraprestação;
- ii. concessões comuns:
 - concessões gratuitas: contratos de prestação de serviços precedidos de obras públicas remunerados integralmente pela tarifa cobrada dos usuários, sem necessidade de aporte de recursos por parte do governo ou pagamento do setor privado pela exploração da concessão;
 - concessões onerosas: contratos de prestação de serviços precedidos de obras públicas cuja rentabilidade possibilita ao setor público exigir pagamentos ou auferir parcelas das receitas decorrentes da exploração da infra-estrutura.

As PPPs também podem ser classificadas de acordo com o nível de transferência de riscos para o setor privado (Quadro 7.17):

- modelos de “risco total”: modelos nos quais o setor privado assume os riscos diversificáveis e os riscos sistemáticos do projeto, sem a cessão de garantias por parte do governo. As concessões onerosas ou gratuitas podem utilizar modelos de risco total³⁷;
- modelos de risco parcial: modelos nos quais o governo assume parte dos riscos decorrentes da concessão por meio do: custeio parcial dos investimentos; assunção parcial ou integral dos riscos sistemáticos ou diversificáveis; cessão de garantias para o parceiro privado. As concessões patrocinadas e administrativas geralmente adotam modelos de risco parcial;
- modelos de risco partilhado: os modelos de risco parcial introduzem o usuário como um parceiro ativo no processo de concessão. Os riscos são partilhados pelo parceiro privado, pelo poder concedente e pelos usuários, através de reajustes controlados no valor das tarifas cobradas.

Quadro 7.17. Características dos modelos de PPP.

	Concessão comum	Concessão subsidiada ou patrocinada	Concessão administrativa
Diploma legal	Lei 8.987/95	Lei 8.987/95 Lei 11.079/04	Lei 11.079/04
Classe de ativos	Infra-estrutura econômica	Infra-estrutura econômica	Infra-estrutura social
Sustentabilidade financeira	Sim	Parcial	Não
Fonte de receitas principal	Tarifas	Tarifas e complementação	Contraprestação
Nível de transferência de riscos mais usual	Total e parcial	Parcial e partilhado	Parcial
Transferência do risco de construção	Possível	Possível	Possível
Transferência do risco de disponibilidade	Possível	Possível	Possível
Transferência do risco de demanda	Sim	Possível	Não
Reconhecimento do ativo “fora do balanço patrimonial”	Possível	Possível	Possível

3.5.2.2. Aspectos considerados na seleção do tipo de PPP

Alguns aspectos a serem considerados durante a seleção do tipo de PPP incluem:

- qual o tipo de PPP mais adequado para atender às especificações de desempenho?

³⁷ Algum nível residual de risco é, quase sempre, retido pelo governo, mesmo nos modelos de “risco total”. O dispositivo de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, por exemplo, tem dificultado a transferência de riscos para as concessionárias.

- quais riscos podem ser transferidos efetivamente para o setor privado?
- qual a relação entre dívida e capital social para o projeto?
- qual a duração ótima da concessão, levando em consideração a estabilidade dos requisitos de serviço?
- como os ativos criados pelo projeto serão reconhecidos?

Aspectos a serem examinados durante a seleção do modelo mais adequado de PPP, destacam-se:

- as especificações de desempenho;
- os requisitos de serviços do contrato;
- a estabilidade dos requisitos de serviços no setor;
- a alocação e a transferência de riscos;
- a sustentabilidade financeira;
- o equilíbrio das finanças públicas e o nível de endividamento;
- o (potencial) reconhecimento contábil do ativo;
- as restrições legais (por exemplo, delegabilidade de determinadas funções);
- o perfil da demanda;
- a rentabilidade da operação;
- a capacidade de financiamento do projeto (“bancabilidade”);
- os resultados da análise de precedentes e sondagem de mercado;
- a aceitabilidade social da introdução de tarifas;
- a modicidade tarifária e a universalidade de acesso;
- o contexto político, social e econômico;
- a capacidade gerencial do órgão público;
- a capacidade regulatória do governo;
- a estrutura e a capacidade empresarial instalada;
- a maturidade do mercado financeiro;
- a organização técnica, financeira e administrativa do setor público.

A adequabilidade de cada modelo de PPP pode ser avaliada por meio de uma matriz com pesos e pontuações. Dessa forma, os custos e os benefícios sociais de cada modalidade de PPP podem ser ponderados em relação aos objetivos do projeto e aos fatores capazes de promover vantagens socioeconômicas. Contudo, os resultados da análise não são definitivos, mas apenas uma indicação da adequabilidade do modelo, visto que mais de um modelo pode ser apropriado.

3.5.2.3. Estrutura financeira

A estrutura proposta para o projeto precisa mostrar a relação entre o órgão público, o parceiro privado, os investidores, os financiadores, os subcontratados e as demais partes envolvidas. As fontes de financiamento propostas devem ser identificadas e mostradas na estrutura de financiamento proposta. Os níveis de retorno sobre o capital social, assim como os principais custos e termos do contrato de financiamento, incluindo os índices de cobertura do serviço da dívida, devem ser mostrados. Todas as premissas devem ser documentadas, uma vez que elas influenciarão o custo do projeto. As fontes de financiamento da PPP podem envolver as seguintes estruturas:

- operações de “project finance”: operação de crédito constituída para segregar os fluxos de caixa, o patrimônio dos sócios e os riscos do projeto. Os fluxos de caixa do projeto devem ser suficientes para saldar os financiamentos e as receitas do projeto devem ser vinculadas ou cedidas em favor dos financiadores. Os “project finance” puros não requerem garantias. No entanto, isso dificilmente ocorre na prática. Devem-se descrever: a estrutura legal e financeira da sociedade de propósito específico (SPE), os sócios, os financiadores, os agentes fiduciários, os construtores, os operadores, o capital próprio de cada sócio, o grau de alavancagem da SPE, o índice de cobertura do serviço da dívida (ICSD), a conta reserva, as garantias pré-operacionais (seguro garantia), as garantias operacionais (penhor das ações, dos direitos emergentes e outorga do controle), as garantias reais, os prazos, etc.;
- operação de crédito corporativo: utilizadas em projetos nos quais os “project finance” não se tornam atrativos. Como essas operações não dispõem de análises de riscos e monitoramento regular dos financiadores, os órgãos públicos deve atentar para aspectos como garantias (fianças, seguro garantia, penhor, alienação fiduciária de equipamentos, hipoteca do imóvel, etc.) e os custos de monitoramento;
- subvenção pública: a experiência internacional tem endossado a participação de governos no financiamento das PPP (Figura). Os benefícios incluem a disponibilização de recursos vinculados para a construção, a redução das contraprestações pecuniárias ou das tarifas cobradas dos usuários e a redução do custo do capital. As desvantagens, por sua vez, incluem o pré-financiamento dos retornos sobre o capital social, o comprometimento inevitável da

transferência de riscos, o risco de separação entre a construção e a operação, e a redução da participação dos financiadores na supervisão do desempenho do projeto.

A Figura 7.10 ilustra uma operação de crédito estruturada (“project finance”) para a aquisição de trens, equipamentos e sistemas, e um subsídio governamental considerável para a implantação da infra-estrutura (obras civis) no projeto de linha de metrô.

Figura 7.10. Estrutura de financiamento de uma PPP.

3.5.2.4. Mecanismo de pagamento

Embora o mecanismo de pagamento seja desenvolvido durante a preparação do edital da licitação, os seus componentes centrais devem ser desenvolvidos durante a AQI-2. O mecanismo de pagamento compreende as contraprestações do governo, as receitas de terceiros e as deduções aplicáveis em caso de baixo desempenho. Os principais aspectos do mecanismo de pagamento compreendem:

- a disponibilidade do serviço para o qual uma contraprestação pela disponibilidade é paga, independentemente do uso, para cobrir os custos fixos;
- o desempenho durante a operação do ativo de acordo com os padrões especificados. O desempenho é avaliado por meio de indicadores e as deduções podem ser realizadas se as especificações não sejam atendidas;

- a demanda pode ser incorporada ao mecanismo de pagamento, onde o risco de volume é partilhado entre o governo e o setor privado. Isso pode ocorrer quando a estrutura de pagamento é parcial ou integralmente vinculada com a demanda, como em uma rodovia pedagiada ou uma estação de tratamento de água;
- os índices que relacionam o mecanismo de pagamento com a inflação.

O mecanismo de pagamento é intimamente relacionado com a alocação de riscos e deve incluir incentivos vinculados ao desempenho do setor privado, bem como deduções, indenizações e cláusulas rescisórias.

3.5.2.5. Custos

As categorias de custos incluídas no Modelo da PPP devem ser as mesmas do Modelo do PPR, em um período comparável. A única diferença é que o Modelo da PPP deve levar em conta a inovação na concepção e construção do ativo, além das eficiências operacionais que podem ser realmente esperadas do setor privado. Essas eficiências devem ser identificadas e utilizadas como base para a estimativa de custos.

Uma diferença significativa do Modelo da PPP é o custo do capital, que deve ser formado pela estrutura de dívida e capital próprio proposta para o projeto. Não se deve assumir que o custo do capital no Modelo da PPP seja vinculado ao título público, mas que o projeto dependa do seu próprio crédito. Portanto, o custo do capital deve ser justificado por dados históricos ou pela análise dos riscos do projeto conforme percebidos por potenciais financiadores. O tratamento do valor residual dos ativos também deve ser mostrado na estimativa.

3.5.2.6. Arbitragens

Sempre que possível, o Modelo da PPP deve se basear em arbitragens idênticas às do Modelo do PPR, incluindo a inflação e as taxas de desconto, particularmente importantes para permitir uma comparação adequada entre os dois modelos contratuais. As taxas de desconto empregadas no Modelo do PPR e no Modelo da PPP podem diferir em circunstâncias particulares.

Conforme discutido no item anterior, as eficiências produtivas que podem ser esperadas do setor privado devem ser identificadas e utilizadas nas estimativas de custos. A fim de manter a coerência da análise, os custos adicionais da provisão privada, tais como custos do capital próprio e da dívida, custos de transação e custos de monitoramento podem ser identificados e utilizados nas estimativas de custos.

Dentre os fatores que competem para criar diferenças em custos, receitas e riscos do Modelo da PPP, destacam-se:

- vetores da qualidade da PPP:
 - alocação de riscos;
 - economia de escala;
 - maior utilização do ativo;
 - criação de novos usos;
 - inovação;
 - gestão intertemporal de custos;
- ofensores da qualidade da PPP:
 - custos financeiros (capital próprio e dívida);
 - custos licitatórios;
 - custos de monitoramento.

A Tabela 7.1 ilustra a estimativa das diferenças nos custos, receitas e riscos para a provisão pública e privada de um projeto rodoviário hipotético. A análise de precedentes e a sondagem de mercado podem ser utilizadas para identificar potenciais diferenças nas arbitragens de custos, receitas e riscos empregados no Modelo do PPR e no Modelo da PPP.

Tabela 7.1. Diferenças em custos, receitas e riscos na provisão pública e privada.

Custos, receitas e riscos	Modelo do PPR	Modelo da PPP
Custos de preparação	100%	120%
Risco geotécnico	500.000	400.000
Atraso na fase de preparação	-	2 meses
Custos não visíveis	1.500.000	2.000.000
Falhas no planejamento	200.000	150.000
Custos de contratação	100%	180%
Custos escondidos	750.000	-
Custos de implantação		
Implantação da rodovia	100%	95%
Implantação dos edifícios	100%	90%
Custos de aquisição	100%	95%
Risco de erros e omissões na concepção	200.000	50.000
Custos escondidos durante a concepção	1.500.000	-
Custos adicionais durante a construção	4%	2,5%
Atrasos na fase de implantação	3 meses	-
Risco de licitações “vazias”	2%	2%
Custos de manutenção e operação	100%	90%
Custos não visíveis	2.000.000	
Custos adicionais durante a fase de operação	2%	1%

3.5.2.7. Modelo da PPP básico

O Modelo da PPP deve ser apresentado como um modelo de fluxo de caixa descontado, como no Modelo do PPR. O nível de detalhe do modelo depende naturalmente da complexidade do projeto. A equipe de projeto deve explicar o desenvolvimento do modelo de forma resumida e apresentar os principais resultados, a relação entre dívida e capital próprio, o índice de cobertura do serviço da dívida, a liquidez, a sensibilidade à inflação, a duração do projeto e os tributos (Quadro 7.18).

Quadro 7.18. Componentes do Modelo da PPP básico.

Modelo do PPR básico =	Custos Diretos + Custos Indiretos + Receitas
-------------------------------	---

3.5.2.8. Riscos

A etapa seguinte consiste na introdução dos ajustes de riscos no Modelo da PPP. É necessária uma análise independente dos riscos para o Modelo da PPP, utilizando os custos que o setor

privado aplicaria para assumir os riscos identificados no projeto. Isso deve ser feito pelo consultor do projeto, sendo corroborado por um teste de mercado quando necessário. A matriz de riscos preparada para o Modelo do PPR deve ser utilizada como uma referência. Embora as categorias de riscos sejam as mesmas, elas são tratadas de forma diferente nos dois modelos. No Modelo do PPR, os riscos são avaliados por meio da análise da probabilidade de ocorrência, do custo do impacto e dos custos de mitigação. Os valores são adicionados ao Modelo do PPR para criar um modelo com ajuste de risco. No Modelo da PPP, a avaliação dos riscos da PPP não deve ser necessária, visto que eles são incorporados às estimativas de custos do projeto e são refletidos como:

- itens específicos no modelo relativos aos custos diretos relacionados ao risco (por exemplo, seguros ou garantias);
- custos dos contratos com fornecedores;
- aumento do retorno requerido sobre o capital próprio;
- aumento do custo da dívida.

3.5.2.9. Modelo da PPP com margem de riscos

O Modelo da PPP deve refletir os riscos retidos pelo órgão público. Como no Modelo do PPR, o setor privado avaliará o risco transferido para ele. Logo, os riscos retidos pelo órgão público devem ser incluídos no Modelo da PPP (Quadro 7.19). Embora o Modelo da PPP reflita os custos para que o parceiro privado atenda às especificações de desempenho, o órgão público assumirá alguns custos em uma PPP, tais como o custo de monitoramento e o custo da cessão de garantias, que representam uma opção de venda para o setor privado. Esses custos devem ser calculados e incluídos no Modelo da PPP.

Quadro 7.19. Componentes do Modelo da PPP.

PPP = PPP básica +	Riscos retidos	+	Ajustes
	Matriz de riscos e taxa de desconto*		Matriz de diferenças financeiras

* Para riscos sistemáticos

O Modelo da PPP é uma estimativa abrangente dos custos para que o órgão público desenvolva o projeto por meio de uma PPP. O Modelo da PPP deve mostrar claramente as obrigações financeiras a serem assumidas pelo governo se o projeto for contratado como uma PPP, incluindo os riscos fiscais decorrentes da cessão de garantias.

3.5.2.10. Análise de sensibilidade

A análise de sensibilidade avalia o impacto de distorções em arbitragens e cenários referenciais nos resultados dos Modelos do PPR e da PPP. A equipe de projeto e os consultores devem testar a sensibilidade das principais variáveis e identificar o impacto para a qualidade do projeto, a sustentabilidade financeira, o risco e custo para a provisão do serviço, levando em consideração os seguintes elementos:

- duração do projeto;
- taxa de inflação;
- taxa de desconto;
- custos de implantação;
- custos de operação;
- custos financeiros;
- demanda para o serviço;
- receitas de terceiros;
- valor residual;
- riscos retidos;
- riscos transferidos;
- condições financeiras;
- arbitragens de eficiências criadas pela PPP:
 - redução de custos de implantação;
 - receitas provenientes de novos usos;
 - transferência de riscos para o setor privado;
 - custos dos riscos transferidos para o setor privado.

A redução no custo do capital pode, por exemplo, reduzir um custo associado. Isso permite que o órgão público observe a distribuição potencial do custo total para o governo dentro do Modelo do PPR. Pode ser importante analisar a sensibilidade do Modelo da PPP utilizando taxas de desconto altas e baixas em um leque de taxas de títulos públicos. Se todas as taxas confirmarem ou rejeitarem a vantagem financeira da PPP, o resultado é claro. Se apenas uma taxa de desconto confirma a vantagem da PPP, no entanto, o projeto deve ser reexaminado, levando em

consideração a sensibilidade das variáveis independentes e como elas podem afetar os resultados.

3.5.2.11. Garantia e controle da qualidade dos modelos

A análise da qualidade da PPP envolve uma grande quantidade de informações. Os resultados das análises são altamente dependentes da qualidade e precisão da informação na qual eles se baseiam. Os projetos de PPP são sujeitos a auditorias regulares dos órgãos de controle externo e os modelos financeiros são consultados durante o processo de contratação. Logo, é necessário prover informações sobre a razoabilidade das informações coletadas, a indicação da qualidade do investimento por meio das soluções consideradas, a adequação e o realismo das arbitragens adotadas nos modelos, as metodologias empregadas para avaliar os custos e como a auditabilidade foi estabelecida e mantida durante a análise da qualidade da PPP. Além disso, os especialistas devem endossar todas as informações da análise da qualidade como precisas e verificáveis.

Os seguintes itens devem ser revisados em relação aos modelos financeiros:

- o atendimento às especificações de desempenho;
- a incorporação dos custos de implantação, operação e manutenção;
- a identificação e avaliação dos riscos relevantes e quantificáveis;
- a inclusão de todos os riscos na matriz, bem como seus impactos financeiros, consequências e estratégias de mitigação;
- o tratamento conferido ao valor residual do ativo;
- arbitragens de índices inflacionários para cada categoria de custo ao longo do ciclo de vida do projeto. Os modelos devem ser preparados em valores constantes e os custos devem expressar os efeitos das projeções inflacionárias. Alguns itens, como salários e materiais de construção, podem descolar da inflação geral de preços, devendo ser ajustados a taxas específicas. A equipe envolvida na modelagem deve buscar orientação junto aos órgãos competentes no tocante às arbitragens para inflação em projetos de longo prazo;
- cronograma de desembolso durante a implantação do projeto;
- arbitragens referentes à remuneração do parceiro privado;
- arbitragens utilizadas no cálculo da taxa de desconto;
- arbitragens para o cálculo das taxas de câmbio, seguros e atualização da infra-estrutura durante o ciclo de vida do contrato;

- a análise da sensibilidade das principais arbitragens;
- arbitragens referentes a eventuais receitas do governo.

3.5.2.12. Análise orçamentária

Uma análise realista da viabilidade orçamentária do projeto de PPP deve ser conduzida após a preparação dos modelos financeiros da PPP. A análise orçamentária avalia se as obrigações contraídas com a contratação do projeto podem ser acomodadas no orçamento do órgão público em longo prazo. A análise da viabilidade orçamentária tem como objetivo garantir que o desenvolvimento do projeto e a provisão dos serviços não sejam comprometidos em virtude da escassez de recursos do órgão, afetando assim a materialização dos benefícios sociais projetados com a sua implantação³⁸.

A análise orçamentária requer a identificação de fontes seguras de recursos para a consecução do projeto, proveniente das dotações orçamentárias, complementações ou repasses autorizados por outros órgãos ou das receitas geradas pelo projeto ou por outros projetos. Em projetos que criam despesas de caráter continuado, tais como as concessões patrocinadas e administrativas, o órgão público deve identificar fontes seguras de recursos para o projeto. Além disso, as despesas continuadas criadas pelas PPPs não podem ultrapassar 1% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo ente federativo.

Uma das restrições para a análise orçamentária dos projetos de infra-estrutura, incluindo aqueles executados com recursos do orçamento público, diz respeito à anualidade dos exercícios orçamentários, que dificulta a identificação de fontes seguras de receitas para as despesas operacionais em médio e longo prazo. Uma segunda dificuldade diz respeito à rigidez orçamentária nos governos nacional e subnacional devido ao nível de comprometimento dos recursos com despesas obrigatórias (previdência social, salários, juros de dívidas, etc.). O comprometimento prévio de uma parcela considerável do orçamento depõe contra o uso de modelos contratuais que reduzem a flexibilidade na gestão orçamentária, tais como os contratos de longo prazo.

A criação de despesas continuadas tende a reduzir a discricionariedade na gestão orçamentária. Este problema pode ser enfrentado com maior facilidade em um cenário de forte expansão da atividade econômica, formalização da força de trabalho, eficiência na arrecadação e viabilidade sócio-política do aumento dos impostos. Contudo, a análise orçamentária deve ser conservadora

³⁸ Onde a cobrança de tarifas possibilitar a recuperação dos custos do investimento, o órgão deve analisar cuidadosamente os estudos de demanda, os riscos fiscais decorrentes das garantias e a capacidade de pagamento dos usuários.

e partir do pressuposto de que a receita do governo permanecerá constante nos anos seguintes, acompanhando apenas as projeções inflacionárias.

Um projeto dificilmente receberá a aprovação para a AQI-2 (AP-1) se o órgão público não demonstrar a existência de fontes seguras de recursos para as obrigações contraídas, tais como dotações internas ou complementações de outros órgãos, que assegurem a sustentabilidade financeira do projeto em longo prazo. Os riscos fiscais decorrentes da cessão de garantias devem ser reconhecidos e incorporados à análise orçamentária de longo prazo como uma conduta de prudência fiscal. Dentre outros aspectos, a análise de viabilidade orçamentária deve investigar:

- o impacto fiscal das obrigações financeiras criadas pela PPP no orçamento do órgão público;
- se as especificações de desempenho podem ser contratadas com os recursos disponíveis;
- os impactos fiscais de curto, médio e longo prazo decorrentes da cessão de garantias, bem como a modelagem de garantias nas quais o governo incorra riscos fiscais menos severos. As garantias podem reduzir os riscos e, portanto, o custo do financiamento do projeto, de modo a viabilizar a participação da iniciativa privada. Contudo, as garantias para os projetos de infra-estrutura (receitas mínimas, dívidas, etc.) costumam se materializar em períodos de baixo crescimento econômico, criando riscos fiscais de difícil gestão para os governos, que devem ser refletidos na análise;
- a análise objetiva da receita projetada da cobrança de tarifas, introdução de novos usos, alienação de ativos (propriedades, facilidades e equipamentos), desenvolvimentos imobiliários, refinanciamentos da dívida, ganhos de eficiência, etc., especialmente onde as receitas do projeto são utilizadas na equação orçamentária. As projeções demográficas e de demanda para o projeto, bem como as expectativas de crescimento econômico do país ou da região, devem ser avaliadas com cautela e, quando necessário, verificadas por consultores independentes. A análise deve indicar a viabilidade financeira do projeto e a possibilidade de participação do setor privado;
- se as arbitragens da análise de sustentabilidade financeira se mantêm após o exercício orçamentário e o impacto que eventuais mudanças podem ter nas prioridades e no prazo;
- o impacto de eventuais mudanças nas subvenções, repasses ou complementações na viabilidade orçamentária dos projetos;
- o impacto fiscal e orçamentário da rescisão antecipada do contrato;
- o impacto da criação de despesas continuadas na discricionariedade orçamentária do governo ou do órgão público, em médio e longo prazo, e a possibilidade de cortes em atividades essenciais nos períodos de dificuldades financeiras. Uma vantagem da PPP

consiste na captura dos recursos de manutenção em longo prazo, evitando a dilapidação das infra-estruturas. A desvantagem diz respeito à assunção de obrigações financeiras que imobilizam os recursos públicos em longo prazo. A dificuldade de antever o comportamento da economia e, portanto, a receita fiscal do governo depõe contra o uso de mecanismos que imobilizem recursos em longo prazo;

- a possibilidade de conciliar a análise da qualidade do investimento com os exercícios orçamentários, a fim de incorporar, quando aplicável, o projeto nos respectivos planos e leis orçamentárias.

O orçamento para o projeto foi identificado anteriormente em diferentes ocasiões . Durante a AQI-2, ele deve ser minuciosamente analisado e confirmado a fim de demonstrar a sustentabilidade financeira do projeto. As obrigações financeiras criadas pelas PPPs se estendem além das leis orçamentárias anuais e dos planos plurianuais. Logo, é necessário que os órgãos públicos estendam os seus orçamentos com o intuito de realizar comparações com o custo do projeto de PPP. É prudente assumir que os orçamentos permanecerão constantes em valores reais. Em seguida, comparam-se o Modelo do PPR e o Modelo da PPP com os orçamentos disponíveis. Se a viabilidade orçamentária não for demonstrada, o órgão público deverá reexaminar ou modificar as especificações de desempenho de acordo com o limite orçamentário previsto, postergar a implantação do projeto ou, nas piores circunstâncias, abandoná-lo.

3.5.2.13. Resultados

O controle da qualidade assegura a razoabilidade, precisão e a rastreabilidade das arbitragens empregadas nos modelos financeiros. A análise de sensibilidade, por sua vez, avalia a robustez dos resultados obtidos, ou seja, se eles se mantêm quando da introdução de distorções nos cenários referenciais da modelagem. A análise avançada de riscos enumera um espectro de resultados possíveis para as opções contratuais e avalia a incerteza inerente a cada uma delas. Finalmente, a análise orçamentária apura se as obrigações financeiras criadas pelas opções contratuais podem ser acomodadas no orçamento do órgão público em longo prazo.

Portanto, o relatório da análise financeira fornece uma indicação consistente do modelo contratual capaz de atender à especificação de desempenho do governo em longo prazo com o menor custo ajustado ao risco para o governo (Tabela 7.2):

- menor custo presente líquido ajustado a riscos ou menor contraprestação pecuniária nos projetos de infra-estrutura social (geradores de despesas);

- maior outorga da concessão, menor tarifa, menor complementação tarifária ou menor contraprestação por parte do governo nos projetos de infra-estrutura econômica (geradores de receitas).

Tabela 7.2. Comparação financeira entre os modelos.

Análise financeira	Modelo do PPR	Modelo da PPP
Custos		
Receitas		
Isonomia fiscal		
Fontes de financiamento		
Subsídios do governo		
Custo presente líquido	PPR básico	PPP básica
Margem de riscos		
Custo presente líquido ajustado ao risco	PPP com margem de riscos	PPP com margem de riscos

3.5.3. Relatório da análise da qualidade da PPP

Os resultados da análise da qualidade da PPP são compilados em um relatório. A análise financeira apura as diferenças financeiras entre os modelos de contrato selecionados e identifica a opção contratual capaz de atender à especificação de desempenho pelo menor custo ajustado ao risco (menor contraprestação ou menor tarifa). A análise orçamentária constitui um requisito para o progresso do projeto, indicando se as soluções consideradas podem ser acomodadas no orçamento institucional em longo prazo. A análise do interesse público aponta os impactos diferenciais das opções contratuais sobre a distribuição dos custos e benefícios do projeto. A análise do interesse privado, por sua vez, avalia se o setor privado tem a capacidade e a motivação necessária para executar o projeto.

A seleção da opção contratual demanda uma ponderação entre os resultados das análises anteriores. Se a análise demonstrar que a PPP é sustentável do ponto de vista orçamentário, o projeto representa uma oportunidade comercial genuína para o mercado, os benefícios líquidos da provisão privada superam os benefícios das opções tradicionais e a PPP atende à especificação de desempenho com o menor custo ajustado ao risco, o relatório deve recomendar que o projeto progrida como uma PPP (Figura 7.11).

Figura 7.11. Análise da qualidade da PPP.

3.6. Conclusão da análise legal, regulatória e estatutária

A análise legal iniciada nas etapas anteriores deve ser concluída. Antes de obter a aprovação do projeto, o órgão público precisa demonstrar que as questões legais, regulatórias e estatutárias capazes de interferir no andamento da PPP foram oportunamente identificadas e gerenciadas. Os consultores legais devem preparar uma lista de verificação da conformidade legal do projeto e o relatório final deve considerar os seguintes aspectos, entre outros:

- capacidade legal do órgão público para firmar contratos com o setor privado;
- delegabilidade das atividades constantes no requisito de serviços;
- admissibilidade da transferência dos riscos estatutários (por exemplo, licenciamento ambiental, desapropriações, etc.) para o ente privado;
- outorga de poderes ao setor privado para a promoção de desapropriações e instituição de servidão administrativa;
- possibilidade da cessão dos bens públicos para a iniciativa privada;
- admissibilidade da introdução da cobrança de tarifas;
- possibilidade de variação das propostas em relação ao instrumento convocatório;
- impacto da PPP para os funcionários existentes e os contratos vigentes;
- restrições para o uso da PPP em projetos:

- com valor contratual inferior a R\$20 milhões³⁹;
- com período contratual inferior a cinco anos;
- que tenham como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou a execução de obra pública;
- os limites para a participação pública nas PPPs:
 - limite de participação das empresas públicas ou sociedades de economia mista no financiamento das PPPs;
 - autorização legislativa específica nas concessões patrocinadas onde mais de 70% da remuneração do ente privado for paga pelo setor público;
- aspectos regulatórios que podem afetar a prestação do serviço por parte do setor privado:
 - suficiência e estabilidade dos marcos regulatórios;
 - autonomia e eficiência das agências reguladoras;
 - conflitos de competência entre agências e órgãos executivos;
 - suficiência dos mecanismos de controle social dos reguladores;
 - legislação tributária;
 - legislação trabalhista;
 - legislação ambiental e do patrimônio histórico;
 - legislação regulando o uso dos instrumentos financeiros utilizados nas PPPs;
 - legislação de defesa à concorrência;
 - regulações setoriais, tais como normas sanitárias, normas aeroportuárias, códigos de obras, planos diretores urbanos, etc.;
- questões relacionadas com o terreno:
 - titularidade do terreno;
 - escritura do terreno;
 - regularização do terreno;
 - recolhimento dos tributos incidentes;

³⁹ Este trabalho recomenda que as PPPs sejam utilizadas em projetos com valor contratual superior a R\$100 milhões.

- ações de reintegração de posse;
- condições geotécnicas do terreno em novos projetos (“greenfield”);
- condições dos ativos em projetos existentes (“brownfield”);
- contaminação do terreno;
- disponibilidade de instalações de energia, água e esgoto no logradouro.

3.7. Conclusão da análise ambiental

A abertura do processo licitatório de uma PPP está condicionada à expedição da licença prévia (LP) ou de diretrizes para o licenciamento ambiental do projeto, sempre que o contrato exigir. Concedida na etapa de preparação, a licença prévia (LP) aprova a localização e concepção do projeto, atesta a sua viabilidade ambiental e estabelece os requisitos básicos a serem atendidos nas etapas seguintes. Para subsidiar a expedição da LP, o empreendedor público ou privado encaminha um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para o órgão ambiental, que elabora então um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O RIMA reflete as informações e as conclusões do EIA de forma concisa e adequada à compreensão da sociedade. Durante essa etapa são realizadas audiências públicas de consulta às partes afetadas.

O licenciamento designa o procedimento necessário para que um órgão ambiental licencie um projeto poluidor ou utilizador de recursos naturais. A licença ambiental, por sua vez, refere-se ao ato administrativo pelo qual o órgão ambiental define as condições a serem observadas pela entidade de projeto durante a implantação e operação do projeto. Os estudos ambientais enfocam as seguintes análises:

- relatório ambiental;
- plano e projeto de controle ambiental;
- relatório ambiental preliminar;
- diagnóstico ambiental;
- plano de manejo;
- plano de recuperação de área degradada;
- análise preliminar de risco.

Para a abertura do processo administrativo com vistas ao licenciamento ambiental, o gerente público ou privado responsável deverá cadastrar o projeto por meio do preenchimento de um formulário de abertura de processo (FAP), que contém os elementos necessários para a caracterização do projeto:

- biomas interceptados;
- presença de unidades de conservação;
- presença de corredores ecológicos;
- existência de áreas prioritárias para proteção da diversidade;
- interceptação de região hidrográfica ou corpos hídricos;
- interceptação de áreas urbanas;
- emissão de gases causadores do aquecimento global;
- medidas para eficiência energética;
- potencial de ambientais com cavidades naturais;
- interceptação de territórios indígenas e quilombolas;
- presença de áreas de relevante interesse para o patrimônio histórico, artístico e cultural;
- presença de áreas de relevante interesse sócio-ambiental.

Ao longo da AQI-2, o órgão público pode avaliar a viabilidade da delegação do licenciamento ambiental para o ente privado, quando possível, levando em consideração:

- a importância da concepção do projeto, desenvolvida pelo parceiro privado, para o licenciamento do projeto;
- a conveniência da transferência dos riscos estatutários (licenciamento do projeto) para o setor privado;
- o potencial ganho de eficiência com a transferência dos riscos estatutários para o setor privado.

3.8. Análise do reconhecimento contábil do ativo

Durante a AQI-2, o órgão público deve avaliar o potencial reconhecimento contábil do projeto de PPP. As disposições normativas (Portaria nº 614/2006) devem ser aplicadas para assegurar consistência no tratamento contábil necessário à consolidação das contas no setor público. O registro das PPPs nas demonstrações contábeis do governo deve refletir a essência da sua relação econômica com os parceiros privados.

As despesas continuadas reconhecidas pelo órgão público em decorrência de pagamentos pré-estabelecidos e não relacionados à prestação dos serviços deverão ser registrados como ativo patrimonial a partir da sua constituição. A assunção pelo órgão público de parte relevante de

pelo menos um entre os riscos de demanda e disponibilidade ou construção será considerada condição suficiente para caracterizar que a essência de sua relação econômica implica registro dos ativos contabilizados no balanço do governo, em contrapartida à assunção de dívida de igual valor decorrente dos riscos assumidos.

A análise do tratamento contábil da PPP pode contemplar:

- balanço de pagamentos:
 - avaliação, reconhecimento e registro da transferência dos ativos para o órgão público ao fim do período contratual;
 - reconhecimento e registro da transferência dos ativos para o setor privado;
 - avaliação e reconhecimento dos passivos assumidos;
 - avaliação e reconhecimento dos passivos contingentes;
- balanço operacional:
 - reconhecimento das despesas incorridas ao longo do contrato;
 - reconhecimento das receitas provenientes do setor privado;
- fluxo de caixa contábil:
 - reconhecimento dos pagamentos a serem realizados para o setor privado ao longo do contrato;
 - reconhecimento dos pagamentos a serem realizados pelo setor privado.

A normas contábeis relevantes devem ser aplicadas e, quando a análise exigir consultas a especialistas, as cópias dos pareceres devem ser incluídas no Relatório da AQI-2. O órgão público deve consultar o órgão de controle externo competente (por exemplo, Tribunal de Contas da União) no início do processo a respeito da estrutura contratual proposta e do potencial reconhecimento contábil da PPP.

A adoção das PPPs não deve ser motivada pela possibilidade de reconhecimento das operações “fora do balanço”, mas pela demonstração da qualidade do investimento e pela transferência eficiente de riscos. Os Tesouros são responsáveis pela normatização contábil das PPPs e devem ser consultados pelos órgãos públicos quando da análise do reconhecimento contábil de uma PPP. Após a conclusão das negociações, um relatório atualizado deve ser apresentado ao Tesouro. Antes da execução do contrato, o órgão público deve obter uma opinião do Tesouro sobre o reconhecimento contábil do projeto e comunicar o tribunal de contas sobre o tratamento contábil proposto.

3.9. Plano do processo de contratação

O plano do processo de contratação deve demonstrar que o órgão público dispõe de capacidade gerencial e orçamentária adequada para a contratação do projeto em regime de PPP. O plano do processo de contratação deve conter, no mínimo, o seguinte:

- um cronograma do processo de contratação com os principais marcos intermediários, as aprovações e as licenças requeridas;
- a disponibilidade de recursos orçamentários suficientes para a obtenção de aprovações, licenças e a implementação do projeto;
- a indicação dos membros da equipe de projeto durante o processo de contratação, incluindo os participantes da equipe julgadora, com os seus respectivos papéis e responsabilidades;
- uma lista dos potenciais desafios do projeto e uma exposição sobre as estratégias para a sua superação;
- os procedimentos e as melhores práticas gerenciais para o processo de contratação, em conformidade com a legislação aplicável, o tipo e a estrutura do projeto;
- os processos de governança a serem aplicados pelo órgão público durante o processo de contratação, especialmente no que diz respeito à tomada de decisão;
- as categorias de informações a serem disponibilizadas para os licitantes e como estas informações devem ser desenvolvidas;
- a lista de aprovações requeridas, no âmbito interno e externo, para o progresso do projeto;
- um cronograma do processo de contratação, incluindo:
 - a preparação e a compilação da documentação necessária;
 - a obtenção de aprovações e licenças;
 - um plano das atividades a serem conduzidas, incluindo os procedimentos de pré-qualificação, sondagem, licitação, julgamento das propostas, negociação, adjudicação e formalização do contrato;
- um plano de contingência para lidar com desvios no planejamento inicial;
- os procedimentos de garantia e controle da qualidade da documentação;
- os meios para estabelecer e manter um roteiro de auditoria;
- a identificação das principais partes interessadas e do seu nível de envolvimento no processo de contratação;

- uma minuta do contrato de PPP;
- um plano de comunicação da equipe de projeto com as partes interessadas, incluindo os licitantes, durante o processo de contratação, em consonância com o código de conduta;
- uma lista dos itens constantes no código de conduta pertinentes ao processo de contratação;
- sistemas de segurança e confidencialidade, incluindo acordos de sigilo, dispositivos para garantir a probidade, combater a corrupção e prevenir conflitos de interesses por parte dos membros da equipe de projeto.

3.10. Relatório da Análise da Qualidade do Investimento 2

O Relatório da AQI-2 compila os principais resultados das atividades conduzidas durante a Análise da Qualidade do Investimento 1 e 2:

- justificativa econômica clara o projeto;
- adequabilidade da provisão privada do serviço;
- possibilidade de se estabelecer um processo competitivo eficiente (interesse e capacidade do mercado);
- seleção do tipo mais adequado de PPP;
- conformidade dos modelos contratuais com preceitos legais e requisitos ambientais;
- consideração dos impactos diferenciais dos modelos contratuais na distribuição dos custos e benefícios para as partes interessadas;
- indicação da opção contratual capaz de promover as maiores vantagens não-financeiras (pontualidade, eficiência, segurança, privacidade, etc.) na provisão do serviço;
- estimativa do custo ajustado ao risco para atender à especificação de desempenho pelos modelos contratuais considerados;
- sustentabilidade financeira do projeto em decorrência da suficiência de receitas, recursos do orçamento institucional ou uma combinação de ambos frente às obrigações financeiras contraídas pelo órgão público;
- indicação da opção contratual capaz de atender à especificação de desempenho com o menor custo ajustado ao risco durante o ciclo de vida do contrato (vantagens financeiras).

O Relatório reúne pareceres de especialistas sobre a consolidação do ativo criado pela implantação do projeto nas contas públicas, contendo ainda o plano do processo de contratação da solução escolhida. O Relatório da AQI-2 tem como objetivo informar adequadamente os

decisores sobre a alternativa mais eficiente para a contratação do projeto pela perspectiva do governo e do público em geral.

3.11. Apresentação ao Conselho Gestor das Parcerias

Uma submissão conjunta do órgão público e da respectiva Unidade-PPP deve ser realizada em um estágio avançado da Análise da Qualidade do Investimento 2, com o objetivo de:

- confirmar a prioridade do projeto e a sua sustentabilidade financeira;
- obter a manifestação favorável do Conselho Gestor para o progresso da opção contratual recomendada;
- aprovar os repasses financeiros para o projeto no contexto do exercício orçamentário;
- obter a aprovação para conduzir a pré-qualificação.

A AQI-2 pode não ser concluída antes do início da pré-qualificação. O Conselho Gestor pode se pronunciar sobre o início do procedimento de pré-qualificação antes da conclusão da AQI-2, desde que existam elementos suficientes para corroborar essa decisão. Quaisquer revisões em arbitragens da AQI-2 referentes à sustentabilidade financeira, qualidade do investimento e transferência de riscos técnicos, financeiros e operacionais para o parceiro privado devem ser comunicadas oportunamente ao Conselho Gestor, que deve receber uma cópia atualizada do Relatório da AQI-2.

3.12. Produtos

Os principais produtos da AQI-2 incluem:

- especificações de desempenho;
- Projeto de Referência;
- Projeto Público de Referência (PPR);
- Projeto da Parceria;
- análise do interesse público;
- análise do interesse privado;
- Modelo do PPR;
- Modelo da PPP;
- análise da sustentabilidade financeira do projeto;
- conclusão das análises legal e ambiental;

- parecer sobre a consolidação do ativo nas contas públicas;
- plano do processo de contratação;
- indicação da melhor opção para o progresso do projeto;
- compilação do Relatório da AQI-2;
- submissão do Relatório para o Conselho Gestor das Parcerias;
- obtenção da Aprovação do Projeto 1 (AP-1);
- autorização para conduzir a pré-qualificação;
- aprovação dos repasses financeiros para o projeto.

4. Processo de contratação

4.1. Pré-qualificação

4.1.1. Objetivo

O objetivo da pré-qualificação consiste em selecionar um grupo de licitantes que demonstre as condições técnicas, econômicas e jurídicas para prestar os serviços requeridos pelo órgão público.

4.1.2. Processo

A pré-qualificação pode ser conduzida sempre que o projeto demandar uma análise minuciosa da qualificação técnica dos interessados. A complexidade técnica e gerencial do processo de contratação de um projeto de PPP, aliada aos elevados custos licitatórios incorridos pelos licitantes, recomenda que a licitação da PPP seja sempre precedida de uma etapa de pré-qualificação.

A pré-qualificação não deve ser confundida com a habilitação ou a pré-classificação das propostas, até mesmo porque os interessados não apresentam propostas, apenas a comprovação das condições técnicas, econômicas e jurídicas requeridas no edital. O procedimento da pré-qualificação é similar ao da licitação e envolve as seguintes atividades:

- preparação do edital;
- publicação do edital;
- aprovação do edital;
- avaliação das respostas à pré-qualificação;
- habilitação dos respondentes pré-qualificados;
- submissão dos resultados ao órgão competente e ao Conselho Gestor com vistas à homologação da pré-qualificação.

Posteriormente, os proponentes pré-qualificados são convidados para participar da licitação aberta, onde podem competir em igualdade de condições, segundo o procedimento convencional (Figura 7.12).

Figura 7.12. Principais atividades da pré-qualificação.

4.1.3. Plano do processo de contratação

O plano do processo de contratação preparado na AQI-2 como requisito para a obtenção da AP-1 deve ser detalhado durante a pré-qualificação. Adicionalmente às questões avaliadas na AQI-2, ele deve considerar as questões abaixo, sempre que aplicável.

Modalidade e tipo de licitação

As PPPs devem ser contratadas por meio de uma licitação na modalidade de concorrência. O edital pode prever a inversão das fases de habilitação e julgamento, quando aquela ocorrerá após a classificação das propostas ou a oferta de lances. O tipo de licitação reflete os critérios adotados no julgamento da licitação, tal como menor tarifa, maior oferta pela outorga da concessão, melhor proposta técnica com preço fixado no edital, etc. A seleção dos critérios depende, entre outros fatores, do modelo de PPP adotado. Em função das especificidades técnicas, legais e financeiras das PPPs, recomenda-se sempre uma combinação de critérios técnicos e financeiros para a seleção da proposta, de acordo com os pesos estabelecidos no edital. Deve-se definir também a forma de apresentação das propostas financeiras, admitindo-se envelopes lacrados e propostas escritas seguidas de lances em viva voz.

Valor referencial para a licitação

A imposição de um valor máximo ou mínimo para a tarifa, contraprestação ou pagamento pela outorga pode reduzir o número de propostas em não-conformidade, fazendo com que os licitantes enfoquem a qualidade. Sem uma compreensão mútua do custo máximo do serviço, a interpretação das especificações de desempenho pode variar muito e dificultar a avaliação das

propostas. Em contrapartida, a publicação de um valor referencial tende a limitar a competição por preço e dificultar a avaliação das variações nas especificações de desempenho.

Variações nas propostas

Deve-se avaliar se a PPP admite soluções alternativas e variações na execução, com repercussões significativas para a qualidade, e se elas podem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme o edital. Podem-se listar as opções estudadas na AQI-2, criando oportunidades para que o setor privado proponha novos desenvolvimentos ou usos para o projeto, atentando para a vinculação com o instrumento convocatório e a subsequente dificuldade para o julgamento objetivo das propostas. Onde variações nas propostas forem admitidas, elas devem:

- ser acompanhadas por propostas em conformidade;
- atender aos requisitos mínimos do edital;
- identificar as variações e os impactos para a qualidade;
- ser dissociadas das propostas em conformidade para facilitar o julgamento.

Os licitantes podem propor mudanças na alocação de riscos ou índices inflacionários que representem melhor as pressões inflacionárias do projeto do que o índice fixado no edital. De qualquer modo, eles devem preparar uma proposta em conformidade e demonstrar claramente as vantagens decorrentes da mudança. As vantagens no uso de um índice comum, por outro lado, recomendam a adoção desta opção.

Prazos

Existe uma correlação entre os prazos da licitação e a qualidade das propostas. Deve-se disponibilizar um prazo suficiente para que os licitantes atendam aos requisitos. Além disso, a equipe de projeto deve assegurar a resolução de todas as pendências em relação às propostas durante a avaliação, antes do término da fase de julgamento.

Bens da concessão

Os acessos, faixas de domínio, edificações, terrenos e bens utilizados na execução do contrato representam uma das principais preocupações do setor privado. Os licitantes demandam certeza sobre a promoção de desapropriações e a instituição de servidões administrativas, cujos investimentos usualmente correm a sua conta. Onde o governo dispuser de bens a serem incorporados à concessão, os licitantes devem ter acesso a todas as informações disponíveis, incluindo projetos, levantamentos, investigações e estudos. Os bens existentes representam uma categoria individual de riscos e o setor privado pode hesitar em assumir o risco de

disponibilidade se ele não tem acesso a informações detalhadas. Em contrapartida, o governo deve restringir o caráter vinculativo das informações fornecidas.

Substituição e disposição de ativos

Os licitantes precisam definir planos para a disposição e substituição dos bens da concessão. Isto permite que os órgãos públicos avaliem a utilização dos ativos pelo setor privado durante o julgamento das propostas. No entanto, a substituição dos ativos não deve ser especificada, visto que isso não é um resultado e, portanto, reduzirá a habilidade de o setor privado maximizar a utilização do bem.

Licença ambiental

A abertura da licitação da PPP está condicionada à expedição da licença prévia ou das diretrizes para o licenciamento ambiental do projeto. Deve-se assegurar que as responsabilidades pelo atendimento às diretrizes para o licenciamento ambiental sejam transferidas para o setor privado. Contudo, o órgão público deve avaliar se os licitantes terão condições de obter as licenças requeridas. Os financiadores privados usualmente conduzem diligências específicas e o órgão público não deve assumir responsabilidades neste sentido.

Funcionários

O edital deve discorrer sobre o tratamento a ser conferido aos funcionários, assim como informações sobre todas as consultas e acordos coletivos, além de detalhes adequados para que os licitantes avaliem o custo da transferência de funcionários, se esta abordagem for escolhida. O órgão público pode solicitar que os licitantes preparem planos de recursos humanos conforme requisitos preestabelecidos. A comunicação com os funcionários e os sindicatos deve ser contínua e planejada.

Abuso do poder econômico

A PPP pode ser sujeita à legislação de combate ao abuso econômico, com o intuito de encorajar e manter a competição. Questões que exigem atenção incluem: as práticas restritivas horizontais e verticais, os abusos de mercado e as fusões que possam reduzir ou comprometer a competição.

Custos licitatórios e compensações

As propostas devem ser submetidas ao custo e risco dos licitantes, visto que os preços dos contratos incorporam margens para remuneração das propostas mal sucedidas. Ao selecionar um pequeno número de licitantes, o órgão público reduz os custos licitatórios e mantém o interesse das empresas. Porém, isso não se aplica em licitações demasiadamente arriscadas, onde o órgão público deve avaliar se a compensação de um percentual dos custos incorridos pelos licitantes mal sucedidos se aplica. Os custos licitatórios dos entes privados podem ser

consideráveis. Onde possível, os custos dos estudos, sondagens e investigações preliminares podem ser partilhados entre os licitantes pré-qualificados. Se este custo for proibitivo ou reduzir o número de interessados, ele também pode ser partilhado pelo governo.

Manifestação de interesse

A manifestação de interesse é diferente de uma pré-qualificação. Sua função consiste em testar o interesse do mercado em um projeto. As manifestações de interesse são mais utilizadas em projetos que geram receitas, onde os parâmetros da potencial PPP são conhecidos. O governo não deve publicá-las sem uma análise prévia adequada ou a intenção de prosseguir com o projeto, visto que elas criam uma expectativa no mercado. A manifestação deve ser utilizada no início do projeto, antes ou durante a AQI-2, incluindo:

- o contexto do projeto e os objetivos do governo;
- a identificação do projeto como uma PPP em potencial;
- a qualidade esperada na prestação do serviço;
- as competências buscadas;
- as informações a serem providas pelos interessados;
- os processos e os prazos para a comunicação com os interessados;
- as informações a serem fornecidas pelos interessados.

Número de empresas pré-qualificadas

Tendo em vista o custo licitatório das PPPs, a pré-qualificação de três ou quatro licitantes proporciona uma chance razoável de sucesso para o setor privado. A seleção de apenas dois licitantes pode colocar o órgão público em desvantagem. A licitação não precisa ser cancelada quando da seleção de apenas um proponente, embora isso possa indicar que o processo não foi adequadamente concebido pelo órgão público, que deve: avaliar as razões para a falta de interesse do mercado; conduzir uma segunda pré-qualificação se as premissas do projeto forem alteradas; conduzir uma segunda pré-qualificação com uma publicidade mais ampla; prosseguir com um número menor de licitantes e utilizar o Projeto Público de Referência como uma proposta comercial.

Garantia da proposta

O edital pode exigir uma garantia da proposta para reduzir a desistência dos licitantes. A pré-qualificação para a licitação pode ser condicionada à provisão das garantias conforme o edital. A

garantia deve ser proporcional à escala do projeto e tipicamente corresponde ao custo para que o órgão público reinicie o processo desde a pré-qualificação.

Participação de empresas públicas

Existem limites para a participação de empresas públicas e sociedades de economia mista nas PPPs. A PPP expõe o investimento privado a riscos por meio do mecanismo de pagamento. Portanto, a participação de empresas públicas como financiadoras, investidoras ou consorciadas pode distorcer a transferência de riscos da PPP. As instituições financeiras do governo podem, no entanto, exercer um papel relevante em algumas PPPs devido à assunção de maiores riscos, cessão de financiamentos de longo prazo e interesse por projetos de cunho social. Porém, é importante que o financiamento seja provido em taxas competitivas e esteja disponível para todos os licitantes. Da mesma forma, as empresas públicas podem participar do consórcio como consorciadas, mas é importante que os serviços estejam disponíveis para todos os interessados.

Conflitos de interesse

O edital deve publicar regras específicas para evitar conflitos de interesses na licitação, em conformidade com o código de conduta e o plano de probidade, tais como a participação de licitantes ou consorciadas em mais de um consórcio, consultores prestando serviços para as concessionárias e os financiadores do projeto simultaneamente, etc. Pressupõe-se que o conflito de interesse dos consultores possa exercer um impacto mais expressivo na licitação do que a redução na competição para os serviços de consultoria.

Questões tributárias

O risco de mudanças no regime tributário gera uma incerteza adicional na avaliação dos projetos de infra-estrutura. O regime tributário para cada afiliada e consórcio pode sofrer alterações substanciais durante o período contratual. Os serviços de engenharia e construção prestados para os órgãos públicos são isentos de impostos incidentes sobre consórcios privados que prestam os mesmos serviços em nome do governo. Os tributos oneram as tarifas e os projetos, cujas receitas muitas vezes são provenientes do orçamento fiscal do governo. O tratamento tributário não deve influenciar a decisão de contratar ou não um projeto como uma PPP. No entanto, podem existir distorções no sistema tributário que precisam ser ajustadas. Algum nível de certeza em relação ao regime tributário das PPPs é essencial para dinamizar os investimentos no setor de infra-estrutura. O governo tem adotado medidas para desonerar os projetos de infra-estrutura que devem ser intensificadas com vistas à atração do investimento privado e à modicidade tarifária.

Participação dos licitantes na preparação do edital

Os licitantes pré-qualificados podem contribuir, em algumas situações, para a preparação do edital e a redução do prazo licitatório. Embora o interesse do mercado tenha sido avaliado previamente, alguns detalhes podem ser discutidos com as partes que demonstram conhecimento e capacidade para executar o projeto. O órgão público deve ponderar os custos e os benefícios da consulta aos licitantes. O plano do processo de contratação deve descrever os objetivos e as regras da consulta. A comunicação com os licitantes pode ser oral ou escrita, embora esta seja preferível. As recomendações comuns a todos os licitantes devem receber um peso maior do que aquelas isoladas. Devem-se manter registros das fontes de informações e das justificativas para a sua inclusão ou exclusão no projeto.

Refinanciamento

O licitante pode reestruturar os financiamentos à medida que o projeto se desenvolve. O refinanciamento pode ser atraente onde alguns riscos se cristalizam ao longo do tempo. Nessas circunstâncias, as incertezas são reduzidas, possibilitando a conversão de algum capital de risco (capital social) em capital de baixo risco (dívida), aumentando o retorno para o capital social remanescente. Os ganhos de refinanciamento podem ser significativos e o órgão público deve se preparar para partilhá-los. O mesmo pode acontecer em relação a limites para lucros acima do previsto.

4.1.3.1. Aspectos críticos do processo de contratação

Dentre as questões críticas para a gestão do processo licitatório, destacam-se:

- gerentes de licitações experientes: tanto o órgão público quanto os licitantes precisam de gerentes de licitações experientes, que devem ser identificados e prover os seus contatos profissionais. O gerente da equipe de projeto deve gerenciar a licitação e os seus papéis e responsabilidades devem ser descritos no Plano do Processo de Contratação;
- prevenção à corrupção: devido ao seu tamanho e complexidade, as PPPs correm o risco de serem afetadas por algum tipo de corrupção ou gerar a percepção de que isso está acontecendo. A equipe de projeto deve preparar uma política de prevenção à corrupção no projeto, com requisitos e processos claros para lidar com a corrupção por parte dos servidores ou dos licitantes. O plano do processo de contratação deve incluir:
 - procedimentos para lidar com conflitos de interesse;
 - um código de conduta;
 - uma abordagem estruturada de supervisão das atividades por terceiros;

- um plano de auditorias internas e externas;
- segurança: um plano de segurança deve ser incluído no plano do processo de contratação para prevenir a espionagem industrial e proteger a confidencialidade e a propriedade intelectual dos licitantes;
- reuniões de esclarecimento: é recomendável conduzir reuniões de esclarecimento com os licitantes durante o processo licitatório para dirimir as dúvidas em relação ao edital, incentivar a participação e o comprometimento dos licitantes.
- comunicação com os licitantes: as correspondências formais entre os licitantes e o órgão público devem ser sempre redigidas. As questões devem indicar o nível de confidencialidade das respostas. As respostas confidenciais devem ser dirigidas apenas para os licitantes; as demais devem ser encaminhadas para todos os licitantes;
- mudanças na constituição da SPE: é possível que a estrutura da SPE seja mudada ao longo da licitação. Esta mudança é mais aceitável do que a desistência do licitante, caso a capacidade do licitante não tenha sido substancialmente reduzida. A mudança na composição da sociedade de propósito específico não deve ser permitida sem a autorização do órgão público. As propostas submetidas, no entanto, não podem ser alteradas;
- diligência dos licitantes: a diligência destinada a complementar a instrução da licitação demanda recursos e acesso aos terrenos e instalações do projeto, além dos resultados dos estudos, investigações e levantamentos realizados pelo órgão público. O edital deve definir os processos e os requisitos a serem seguidos durante as diligências;
- período de validade da proposta: os licitantes devem definir o período de validade das suas propostas, que pode ainda ser indicado pelo edital.

4.1.4. Comissão de avaliação

Uma comissão de avaliação deve ser formada para avaliar as respostas à pré-qualificação. A comissão deve incluir membros devidamente habilitados do órgão público e da equipe de projeto, devendo ser aprovada pelo Conselho Gestor das Parcerias. O plano de probidade deve incorporar dispositivos para assegurar que o processo de avaliação das respostas seja conduzido de forma justa e não-discriminatória.

4.1.5. Conteúdo do edital

O edital da pré-qualificação fornece uma orientação para os respondentes sobre as informações requeridas para a submissão e a metodologia de avaliação do governo. As respostas para a pré-

qualificação servem para confirmar o interesse do mercado no projeto. O edital contém informações sobre:

- o comprometimento do governo com o projeto;
- o requisito do serviço a ser atendido;
- os principais marcos do projeto e o cronograma proposto;
- as informações requeridas nas respostas, incluindo o tamanho e o formato;
- o critério de julgamento das respostas;
- a indicação da contraprestação ou tarifa máxima admissível;
- as regras que governam a etapa de pré-qualificação.

O Apêndice 14 descreve os principais componentes do edital da pré-qualificação.

4.1.6. Julgamento das respostas

A equipe de projeto deve preparar um documento interno detalhando os critérios de julgamento das respostas. Este documento deve contemplar:

- os papéis e as responsabilidades das partes do governo;
- as diretrizes do processo de julgamento, incluindo a classificação das respostas;
- o peso atribuído a cada critério individual;
- uma matriz relacionando as informações requeridas com os critérios (Tabela 7.3);
- o processo para atribuir pesos aos critérios individuais;
- o processo para determinar as pontuações gerais.

Tabela 7.3. Exemplo de matriz simplificada de avaliação da pré-qualificação.

Categorias e subcategorias	Pontuação
Capacidade técnica e financeira dos respondentes	
Composição e estrutura proposta para a sociedade de propósito específico	
Experiência e capacidade dos participantes	
Construção	
Operação	
Consultores	
Fornecedores	
Garantias entre os participantes da sociedade de propósito específico	
Capacidade financeira	
Capacidade de obter financiamento e prover garantias	
Capacidade gerencial	
Compromisso e capacidade de atender aos requisitos	
Competências em gestão de projetos	
Carga de trabalho atual dos participantes	
Sistemas de garantia da qualidade	
Competências em gestão de riscos	
Compreensão do projeto	
Demonstração de compreensão das demandas do projeto	

A comissão de avaliação deve preparar um relatório descrevendo as respostas recebidas, analisar cada resposta em relação ao critério de avaliação e recomendar a pré-qualificação dos respondentes melhor classificados. A equipe deve considerar os seguintes aspectos durante a pré-qualificação (Figura 7.13):

- a capacidade técnico-financeira;
- a capacidade gerencial;
- a compreensão do projeto.

Figura 7.13. Avaliação das respostas à pré-qualificação.

4.1.7. Apresentação do projeto

A equipe de projeto pode preparar uma apresentação sucinta do edital da pré-qualificação para os interessados, em consonância com o plano de probidade e o plano de comunicações. O órgão público deve zelar para que as comunicações com os proponentes sejam feitas de uma forma transparente e os interessados sejam tratados de forma não-discriminatória. Um protocolo de comunicações deve garantir que as partes tenham acesso a um mesmo nível de informações durante a preparação das respostas à pré-qualificação.

4.1.8. Análise do interesse privado

O interesse comercial do setor privado deve ser confirmado durante a pré-qualificação. A ausência de um número satisfatório de respondentes pode indicar que as condições competitivas não são adequadas. O órgão público deve apurar se o problema atinge o projeto ou o mercado como um todo. Se o problema resultar da alocação de riscos proposta, é possível que o governo precise reavaliar a sua posição. O governo deve prosseguir apenas com um número aceitável de licitantes, exceto em circunstâncias excepcionais. Nesses casos, o órgão público deve estabelecer medidas para assegurar a proteção do interesse público durante a licitação.

4.1.9. Aprovação da pré-qualificação (AP-2A)

Um relatório da pré-qualificação deve ser compilado ao término da avaliação das respostas e encaminhado ao Conselho Gestor e ao órgão de controle externo relevante com o propósito de:

- solucionar questões comerciais ou políticas identificadas durante a pré-qualificação;
- aprovar a lista de respondentes pré-qualificados para a licitação.

4.1.10. Produtos

Os produtos da etapa de pré-qualificação incluem:

- edital da pré-qualificação;
- publicação do edital;
- comunicações com os respondentes;
- avaliação das respostas;
- relatório da pré-qualificação;
- aprovação da lista de respondentes pré-qualificados;
- autorização para a licitação.

4.2. Licitação

4.2.1. Objetivo

A licitação tem como objetivo selecionar e contratar o proponente que demonstrar a capacidade de prover os requisitos de serviço da forma mais vantajosa para o governo. A licitação sinaliza o compromisso do governo com o projeto, embora ele possa se reservar o direito de prosseguir com a contratação na forma tradicional se a licitação da PPP não promover as vantagens esperadas. O governo pode, nessas situações, convidar os proponentes pré-selecionados para participar da licitação ou optar pela publicação de um novo edital.

4.2.2. Processo

A licitação do projeto de PPP envolve as seguintes atividades (Figura 7.14):

- publicação dos resultados da pré-qualificação;
- formação da comissão da licitação;
- preparação do edital;
- aprovação do edital;
- publicação do edital e comunicação com os proponentes;
- julgamento das propostas;
- análise do julgamento pelo Comitê Gestor;
- homologação⁴⁰ e adjudicação do contrato;
- formalização do contrato e publicação do seu sumário.

⁴⁰ A homologação é um ato de controle interno do órgão público quando à conveniência e legalidade da proposta classificada em primeiro lugar. A adjudicação, por sua vez, é o ato formal do órgão público que, pondo fim ao procedimento licitatório, atribui ao vencedor o objeto da licitação.

Figura 7.14. Principais atividades da licitação.

4.2.3. Resultados da pré-qualificação

Os respondentes devem ser comunicados, simultaneamente, sobre os resultados da pré-qualificação. A comissão da licitação pode oferecer uma reunião para análise crítica das respostas das partes que não foram pré-qualificadas. A discussão deve focar a avaliação da resposta do interessado em relação ao critério de avaliação e evitar referências às respostas dos demais licitantes, em conformidade com os requisitos do plano de probidade e do plano de comunicações. Os respondentes pré-qualificados devem ser convidados a apresentar uma proposta em conformidade com o edital.

4.2.4. Edital da licitação

A equipe de projeto deve preparar, com o auxílio dos consultores técnicos, financeiros e legais, o edital da licitação da PPP com informações suficientes para que os licitantes compreendam o requisito de serviço, preparem uma proposta em conformidade e se comprometam com a prestação do serviço. O edital usualmente contém:

- memorial descritivo;
- minuta de contrato;
- documentos complementares.

O Apêndice 15 descreve os componentes típicos do edital da licitação da PPP em detalhe.

4.2.4.1. Memorial descritivo

O memorial descritivo orienta os licitantes durante a preparação das propostas. Em conjunto com os documentos complementares, ele proporciona uma visão geral do projeto e das regras que governam a licitação. O memorial se baseia nas informações obtidas e desenvolvidas durante a AQI-2 e geralmente inclui:

- informações preliminares;
- especificações de desempenho;
- restrições legais, regulatórias e políticas;
- contribuições do governo para o projeto;
- regulamento da licitação, incluindo requisitos de entrega, formatos, pedidos de esclarecimentos e possibilidade de variações nas propostas;
- critério de avaliação das propostas;
- principais marcos intermediários e cronogramas associados;
- valor referencial para a análise do preço;
- informações a serem providas nas propostas.

4.2.4.2. Minutas de contrato

A equipe de projeto e os consultores legais respondem pela preparação das minutas de contratos. Em algumas circunstâncias, os licitantes podem apresentar, junto com a sua solução legal, uma minuta com comentários. O governo pode avaliar os comentários e autorizar ajustes onde for demonstrado que as adaptações aumentam a qualidade da proposta. Uma vez aceitos, os ajustes devem ser incluídos nas minutas de todos os licitantes. Entretanto, é desejável que as minutas de contrato não sejam negociáveis e as propostas apresentadas estejam em conformidade com elas.

4.2.4.3. Documentos complementares

Os documentos complementares contêm detalhes que dão suporte às informações disponibilizadas para os licitantes. A maioria dessas informações é coletada durante a AQI-2. Dentre as informações a serem incluídas nos documentos complementares, destacam-se:

- estudos sobre meio ambiente, patrimônio histórico e territórios indígenas;
- questões relacionadas com licenças e aprovações;

- relatórios relacionados com os requisitos do serviço;
- análise dos impactos legais e regulatórios;
- análise dos impactos no emprego;
- considerações políticas e de interesse público;
- considerações de uso do solo;
- informação demográfica e geográfica;
- estudos de demanda;
- análises do solo, incluindo estudos geotécnicos e sondagens;
- relatórios de engenharia;
- outros materiais de natureza legal ou comercial.

4.2.5. Aprovação do edital (AP-2B)

O edital da licitação e as minutas dos contratos devem ser submetidas ao Conselho Gestor das Parcerias e ao órgão de controle externo relevante para análise. Após a aprovação dessas partes, o edital da licitação deve ser submetido à consulta pública.

4.2.6. Comunicação com os licitantes

A equipe de projeto deve considerar as opções disponíveis para a comunicação com os licitantes pré-qualificados. Embora os meios de comunicação mais importantes sejam o edital da licitação e as propostas dos licitantes, outras formas de comunicação podem incluir:

- reuniões com os licitantes para a apresentação do projeto;
- apresentações das propostas pelos licitantes;
- reuniões de esclarecimento;
- pedidos de esclarecimento;
- correspondência em geral.

As comunicações devem proporcionar uma interação construtiva entre os licitantes para assegurar que eles recebam as informações oportunamente e sejam tratados de uma forma justa e não-discriminatória, em consonância com o plano de probidade e o plano de comunicações.

4.2.7. Avaliação das propostas

Durante a preparação do edital, a equipe de projeto deve preparar um documento interno detalhando os procedimentos para a avaliação das propostas, incluindo:

- papéis e responsabilidades das partes relevantes do governo;
- estabelecimento da comissão da licitação;
- diretrizes para a aplicação do critério de avaliação, incluindo a classificação das propostas;
- o peso atribuído aos critérios financeiros e não-financeiros da avaliação;
- uma matriz que relaciona as informações requeridas com os critérios individuais;
- o processo para atribuir pontuações para as respostas aos critérios individuais;
- o processo para determinar as pontuações gerais para as propostas.

A comissão deve avaliar as propostas com o apoio de especialistas técnicos, legais e financeiros. O plano de probidade deve incorporar mecanismos de controle que assegurem uma avaliação justa e não-discriminatória. A avaliação tem como propósito determinar a proposta que oferece a melhor combinação de vantagens financeiras e não-financeiras para o atendimento às especificações de desempenho. A avaliação das propostas da PPP inclui:

- aspectos financeiros:
 - análise financeira: comparação das propostas privadas com o Projeto Público de Referência (quando aplicável) e o Modelo da Parceria. Durante esta análise, deve-se levar em conta que os licitantes podem propor arranjos financeiros com diferentes níveis de assunção de riscos ou implicações tributárias. As propostas devem, portanto, especificar as arbitragens referentes a impostos para permitir que o governo analise os custos em detalhe;
 - preço: o preço pode ser avaliado individualmente em alguns casos. Nas PPPs, ele está freqüentemente ligado a considerações qualitativas. É preciso assegurar a certeza do preço ligado às propostas antes da sua avaliação final. O edital deve definir como os licitantes devem apresentar os preços;
- análise não-financeira:
 - análise técnica: as soluções técnicas para atendimento às especificações de desempenho, incluindo a qualidade na concepção e as inovações para a implantação do projeto e a prestação do serviço;

- análise legal: a conformidade com a minuta de contrato proposta, incluindo a alocação de riscos e eventuais comentários.

O governo deve se reservar o direito de aceitar e selecionar variações nas propostas, mas não deve ser obrigado a fazê-lo. As soluções alternativas devem ser avaliadas após as propostas em conformidade. O comitê de coordenação deve preparar um relatório resumindo as propostas e analisando cada uma em relação aos critérios de avaliação, além de recomendar:

- o progresso da PPP, se esta opção for vantajosa para o governo;
- o progresso do projeto da forma tradicional, se a PPP não for vantajosa.

Os critérios de julgamento devem ser adaptados individualmente com a finalidade de acomodar as características específicas do projeto. O contrato deve ser homologado o mais breve possível a fim de manter os custos licitatórios dentro de um nível aceitável. O órgão público deve assegurar que as dúvidas referentes às minutas dos contratos sejam eliminadas antes da sua homologação.

As equipes de avaliação se reportam ao comitê de coordenação, que deve compilar um relatório com os resultados do julgamento das propostas e recomendações pertinentes e apresentá-lo ao Conselho Gestor.

4.2.7.1. Metodologia de avaliação

A equipe de projeto e os consultores devem implementar processos transparentes para a definição da metodologia de avaliação das propostas durante a preparação do edital. As categorias e subcategorias da avaliação devem refletir os objetivos do órgão público⁴¹. Os pesos e pontuações devem, por sua vez, refletir a relevância das subcategorias dentro de cada categoria e das categorias em relação à avaliação geral (Tabela 7.4). As tabelas subsequentes ilustram categorias e pesos utilizados na avaliação de propostas hipotéticas.

⁴¹ E, inevitavelmente, o tipo de licitação. Em uma licitação do tipo “menor tarifa”, o único grupo admissível na avaliação seria o da “análise financeira”. Por outro lado, em uma licitação do tipo “melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor tarifa e melhor técnica”, grupos e subgrupos com diferentes pesos poderiam ser propostos.

Tabela 7.4. Categorias e pesos utilizados na avaliação das propostas.

Informações requeridas	Peso das categorias
Proposta legal	10
Proposta financeira	15
Abordagem para a gestão de projetos	15
Abordagem para a concepção	20
Abordagem para a construção	20
Abordagem para a operação e manutenção	20
Pontuação total	100

A “abordagem para a concepção”, por exemplo, tem um peso 20 na avaliação abaixo (Tabela 7.5). A subcategoria “análise do terreno” tem um peso de 20 dentro da categoria “abordagem para a concepção”. Logo, se a proposta apresentada por um dos licitantes tivesse obtido uma avaliação de 0,7 (Tabela) no tocante à “análise do terreno”, a pontuação da subcategoria seria equivalente a 5,6 ($0,7 \times 8 = 5,6$).

As categorias e subcategorias podem ser avaliadas em relação aos seguintes critérios:

- abordagem: alinhamento das soluções gerenciais com as prioridades do governo e os objetivos do órgão público;
- resultados: compreensão dos resultados buscados e da capacidade para alcançá-los;
- oportunidades: criação de oportunidades para ganhos de eficiência, capacidade e qualidade através da exploração de economias de escala, inovações (financeiras, contratuais, técnicas, operacionais, etc.), novos usos, maior utilização do ativo, sinergias entre a concepção, construção e operação, etc.;
- conformidade: conformidade com os requisitos das normas técnicas pertinentes, aceitação dos termos contratuais e do mecanismo de pagamento propostos.

A solução legal pode ser avaliada, por exemplo, em relação à conformidade com a minuta de contrato proposta pelo governo. A solução técnica, em contrapartida, pode ser avaliada em relação às oportunidades para ganhos de eficiência criados por meio das inovações introduzidas na gestão do projeto, concepção, construção e gestão das facilidades.

Tabela 7.5. Subcategorias e pesos para a “abordagem para a concepção do projeto”.

Abordagem para a concepção do projeto		Peso da subcategoria
Gestão do processo de concepção	O consórcio deve discorrer sobre a abordagem para a gestão do processo de concepção durante esta fase do projeto e até a formalização do contrato.	4
Análise do terreno	O consórcio deve apresentar claramente a sua análise do terreno e dos requisitos do órgão público constantes no edital. A revisão do terreno escolhido deve identificar oportunidades, restrições e dificuldades de acesso.	4
Boas práticas e sustentabilidade	O consórcio deve esclarecer como sua proposta reflete as boas práticas de concepção e o desenvolvimento sustentável das facilidades que dão suporte à prestação dos serviços, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> • detalhes da qualidade arquitetônica e de como isso será garantido; • o processo de gestão da concepção a ser utilizado; • medidas para assegurar o desenvolvimento sustentável; • medidas para redução do consumo e perdas de energia; • conformidade com normas estatutárias. 	4
Flexibilidade	O consórcio deve submeter soluções que indiquem como os requisitos do órgão público serão atendidos em relação à: Implantação das facilidades no terreno: a proposta deve indicar se a concepção será suficientemente flexível para que o órgão público a adapte para diferentes usos e a amplie em resposta aos novos desenvolvimentos do projeto.	8
Pontuação total		20

Os licitantes devem ser informados sobre as categorias considerados na avaliação, bem como os seus respectivos pesos, com o intuito de assegurar a transparência no processo (Tabela 7.6). As subcategorias e os seus pesos, no entanto, não devem ser divulgados. Isto faz com que os licitantes enfoquem a qualidade da proposta como um todo, sem adaptá-la conforme a pontuação individual de cada subgrupo.

Tabela 7.6. Critério de avaliação da subcategoria segundo a “abordagem”.

Abordagem para a gestão do processo de concepção	Espectro de pontuação
A compreensão do programa de necessidades é pobre e existem omissões consideráveis em relação ao edital	Muito ruim 0-0,2
A compreensão do programa de necessidades é relativamente baixa e existem algumas omissões em relação ao edital	Ruim 0,3-0,4
A compreensão do programa de necessidades é adequada e os indicadores quantitativos estão dentro da tolerância	Regular 0,5-0,6
A compreensão do programa de necessidades é boa e os indicadores quantitativos são aceitáveis	Bom 0,7-0,8
A compreensão do programa de necessidades é muito boa e os indicadores quantitativos estão dentro de escalas aceitáveis	Muito bom 0,9-1,0

4.2.7.2. Categorias da avaliação

A avaliação das propostas dos licitantes envolve as seguintes atividades (Figura 7.15):

- habilitação para comprovação da capacidade legal e técnica para os licitantes contratarem com o governo;
- análise das soluções técnicas, financeiras e legais.

Figura 7.15. Avaliação das propostas dos licitantes.

4.2.7.3. Comissão de avaliação

A comissão de avaliação é formada por três equipes de avaliação com papéis e responsabilidades distintas. As equipes de avaliação são incumbidas da análise das soluções técnicas, legais e financeiras das propostas. Liderado pelo gerente da equipe de projeto, o comitê de coordenação compila os resultados das análises individuais e produz recomendações para que o comitê de avaliação tome decisões instruídas sobre o progresso do projeto. A Figura 7.16 ilustra as três equipes da comissão de avaliação e os seus respectivos papéis e responsabilidades.

Figura 7.16. Composição da comissão de avaliação.

4.2.7.4. Habilitação

A habilitação consiste na comprovação da capacidade legal e técnica dos proponentes para contratar com o órgão público. O edital pode prever a inversão da ordem das fases de habilitação e avaliação, quando o atendimento das condições fixadas no edital é comprovado após a classificação das propostas ou a oferta de lances. Os seguintes documentos podem ser requeridos durante a fase de habilitação:

- habilitação jurídica: registro comercial das empresas, ato constitutivo do consórcio, etc.;
- regularidade fiscal: inscrição no cadastro geral de contribuintes, prova de regularidade com as obrigações fiscais e previdenciárias, etc.;
- qualificação técnica: comprovação de aptidão para desempenho da atividade, comprovação de capacitação técnico-profissional, apresentação da metodologia de execução, etc.;
- qualificação econômico-financeira: balanço patrimonial e demonstrações contábeis, certidão negativa de falência ou concordata, demonstração da capacidade financeira, garantia da proposta, etc.

4.2.7.5. Avaliação técnica

A equipe de avaliação deve conduzir uma análise abrangente das soluções técnicas propostas com o intuito de julgar a sua capacidade de atender à especificação de desempenho e atingir os resultados esperados em longo prazo. As soluções técnicas podem ser avaliadas em relação à:

- gestão do projeto: atendimento aos objetivos estratégicos do órgão público, inovações gerenciais, integração entre a concepção e a gestão das facilidades, gestão das partes interessadas, relações colaborativas com o órgão público, etc.;
- concepção: compreensão do programa de necessidades, gestão do processo de concepção, implantação do projeto, qualidade arquitetônica, qualidade dos projetos técnicos, sustentabilidade da concepção, economia de água e energia, iluminação natural e artificial, coordenação entre as contribuições das diferentes disciplinas, capacidade das equipes técnicas, integração com a construção e operação, flexibilidade para mudanças e ampliações, etc.;
- construção: planos de ataque, cronogramas, metodologia de execução, estudos de logística, métodos construtivos, comissionamento, sobreposição entre concepção e construção (“fast-track”), gestão de fornecedores, gestão de suprimentos, gestão da qualidade, segurança, meio ambiente e saúde ocupacional, equipamentos, superestrutura, vedações, sistemas técnicos, conformidade com normas técnicas, etc.;
- gestão de facilidades: conformidade com as especificações de desempenho dos serviços, propostas de prestação de serviços, gestão de suprimentos, gestão dos subcontratados, interação com a concepção e a construção, monitoramento do desempenho, incorporação do regime de desempenho no sistema da qualidade, gestão de recursos humanos, arranjos para a transferência de funcionários, abordagem para o recrutamento, treinamento e retenção, etc.

As categorias e as subcategorias podem ser avaliadas segundo os critérios de abordagem, resultados, oportunidades e conformidade. A equipe de avaliação deve:

- indicar se as soluções técnicas atendem aos objetivos do órgão público;
- identificar oportunidades e áreas problemáticas nas propostas;
- pontuar as propostas segundo os critérios de avaliação predefinidos;
- preparar uma lista de questões que os licitantes devem responder antes da homologação do contrato;
- avaliar o impacto das soluções para a qualidade do investimento.

4.2.7.6. Avaliação legal

A avaliação legal enfoca a:

- aceitação dos termos contratuais: aceitação dos termos contratuais propostos; declaração da aceitação dos termos contratuais pelos licitantes; comentários em relação aos termos

contratuais; impactos dos comentários para a qualidade do investimento, com repercussão para a análise financeira;

- constituição do consórcio, incluindo o regime societário a ser adotado, o quadro de sócios (incluindo o sócio particular controlador e os demais sócios), o regime jurídico dos sócios, o comprometimento dos sócios com a sociedade, a governança corporativa e a conduta do sócio controlador, a segurança do negócio e a transparência da relação entre os sócios e a sociedade, o percentual de participação advindo do capital social, certidões negativas de falência, liquidação judicial e crimes ambientais, etc.

Os órgãos públicos devem utilizar a alocação de riscos proposta nas minutas de contrato, que determinam os arranjos contratuais preferidos pelo governo. Logo, devem-se evitar mudanças que possam postergar a homologação do contrato e aumentar os custos de transação. A conformidade entre as propostas e a minuta do contrato deve ser testada durante a fase de julgamento.

4.2.7.7. Avaliação financeira

Os modelos financeiros devem demonstrar claramente os índices financeiros, as condições e as garantias inerentes aos financiamentos com dívida e capital social. Eles devem permitir a análise da sensibilidade das premissas relevantes, tais como a redução das receitas geradas por terceiros, o impacto da indisponibilidade dos ativos e do baixo desempenho na prestação dos serviços. Os modelos devem ser preparados em programas predefinidos e os licitantes devem apresentar cópias em meio impresso e digital.

Os modelos financeiros devem ser preparados de acordo com princípios financeiros e contábeis aceitos, além de descrever as premissas que subsidiam as análises. Os consultores dos licitantes devem apresentar uma declaração confirmando que o modelo opera de acordo com as premissas preestabelecidas.

A avaliação da solução financeira é complexa e exige a compreensão dos custos ao longo do ciclo de vida do contrato, a estrutura financeira da sociedade de propósito específico e as suas respectivas fontes de recursos, bem como as áreas críticas de cada proposta em relação à qualidade do investimento. A equipe de avaliação demanda informações das demais equipes para identificar ou avaliar o seguinte:

- a aceitação do mecanismo de pagamento proposto no contrato pelos licitantes;
- as fontes de financiamento para o projeto, incluindo dívida, dívida subordinada, capital social, capital de giro, etc.;
- os termos e condições associados com cada fonte de recurso;

- os direitos vinculados a cada fonte de recurso;
- a taxa de retorno esperada para cada fonte de recurso;
- o nível de comprometimento de cada tipo de recurso;
- o comprometimento das partes com a estrutura financeira ou a capacidade de comprometimento antes da homologação do contrato;
- a ciência dos financiadores dos termos sobre os quais a proposta financeira se sustenta:
 - as atas das reuniões entre os sócios e os financiadores;
 - os documentos de instituições financeiras disponibilizando recursos nas condições preestabelecidas;
 - as declarações dos consultores comprovando que a estrutura financeira proposta é adequada e suficiente;
- os detalhes das garantias pré-operacionais e operacionais, incluindo o montante, os termos e condições, a identidade e a qualidade de crédito do garantidor;
- a consistência dos custos de implantação, operação e manutenção;
- a robustez do projeto do ponto de vista financeiro;
- os itens omitidos nos modelos financeiros;
- os custos licitatórios incorridos pelas partes;
- a qualidade do projeto do ponto de vista financeiro;
- a capacidade de captação de financiamento da proposta, que depende da constituição, estrutura, distribuição de riscos e fontes de recursos da sociedade;
- a consonância com o valor referencial do edital (tarifa máxima, por exemplo);
- os riscos fiscais para o governo decorrentes da estruturação da solução financeira;
- a estimativa do fluxo de recursos públicos (quando aplicável) para o cumprimento das obrigações criadas pelo contrato de PPP.

A equipe de avaliação financeira deve:

- calcular a pontuação para a avaliação financeira de cada proposta;
- produzir comentários sobre as questões que necessitam de solução.

Nas PPPs, o preço está intimamente ligado aos elementos qualitativos. Logo, uma avaliação individual do preço pode ser requerida. O edital deve definir os critérios para a apresentação do

preço, que deve ser analisado em conjunto com a solução financeira e a solução legal antes da atribuição das pontuações.

Deve-se atentar para o custo das propostas e analisar os “benchmarks” de projetos similares, tais como custos de construção ou do serviço por metro quadrado, condições do financiamento e indicadores de custo-efetividade (custo por aluno e custo por leito). Se os custos estiverem acima de “benchmarks”, a qualidade do investimento talvez não seja demonstrada.

Comparação com o Projeto Público de Referência e o Modelo da Parceria

O Projeto Público de Referência e o Modelo da Parceria podem ser atualizados, em alguns casos, com vistas à incorporação de mudanças no escopo do projeto durante o processo de contratação. Ao longo da análise financeira, os modelos podem ser ajustados para: incorporar itens incluídos nos modelos, mas excluídos das propostas ou vice-versa; equalizar as propostas no tocante a itens como alocação de riscos e tratamento tributário; avaliar se existem diferenças significativas em itens das propostas que possam comprometer a sustentabilidade financeira do proponente e a continuidade na provisão do serviço. Nesses casos, a equipe poderá consultar os licitantes por meio de pedidos de esclarecimento. Quaisquer adaptações nos modelos devem ser registradas, a fim de preservar a auditabilidade, a probidade e a prestação de contas.

A alocação de riscos proposta pelos licitantes pode diferir da posição preferencial do governo, especialmente quando variações em relação ao edital forem admitidas. Antes que o Modelo do PPR e o Modelo da Parceria sejam comparados com as propostas aceitas, a alocação de riscos de cada proposta deve ser avaliada em relação à minuta de contrato. As propostas devem ser ajustadas da seguinte forma:

- se a proposta transferir mais riscos do que a proposta do governo, o valor da contraprestação ou da tarifa deve ser ajustado para baixo (se a transferência do risco for vantajosa para o governo);
- onde a proposta transferir menos riscos do que a proposta do governo, o valor da contraprestação ou da tarifa deve ser ajustado para cima.

As figuras abaixo fornecem uma ilustração dos componentes dos modelos financeiros e do processo de avaliação. Na Figura 7.17, a proposta 2 deve ser selecionada, visto que proporciona uma maior vantagem financeira para o órgão público.

Figura 7.17. Análise da qualidade das propostas por uma perspectiva financeira.

A Figura 7.18 representa uma situação onde o nível de transferência de riscos proposto pelo licitante na Proposta 2 é menor do que a alocação proposta pelo governo. Isto requer um aumento no valor da contraprestação da Proposta 2 equivalente ao valor dos riscos retidos pelo governo para equilibrar a análise. Se o modelo não for reajustado, o governo pode aceitar incorretamente a Proposta 2, ao invés da Proposta 1.

Figura 7.18. Proposta com uma menor transferência de riscos.

A apresentação de preços inferiores ao valor referencial (deságio) pelos licitantes constitui um dos principais indicadores da qualidade da competição e um dos requisitos centrais para que o projeto seja aprovado como uma PPP. Se os preços oferecidos pelo setor privado estiverem acima do valor referencial da licitação, eles podem ser comparados com o custo ajustado ao risco para que o governo desenvolva o projeto (Projeto Público de Referência). Se os valores ofertados

superarem o valor da provisão pública, a equipe de avaliação deve conduzir uma análise abrangente com o propósito de:

- investigar as causas das diferenças entre os modelos, bem como eventuais inconsistências na sua preparação;
- identificar diferenças significativas nas arbitragens dos custos, riscos e receitas;
- verificar se os resultados são alterados quando da análise da sensibilidade dos custos, riscos e receitas;
- avaliar se as diferenças resultam da incerteza inerente à modelagem de projetos de longo prazo, fatores mercadológicos ou quaisquer fatores relevantes ignorados pela equipe de projeto durante a análise do projeto, tais como:
 - especificações de desempenho excessivamente rígidas;
 - oportunidades restritas para a inovação (contratuais, financeiras, técnicas, etc.);
 - erros e omissões nos modelos;
 - otimismo nas premissas adotadas nos Modelos do PPR e da PPP;
 - abuso de mercado;
 - competição insuficiente para o projeto;
 - alocação ineficiente dos riscos;
 - garantias inexistentes ou insuficientes;
 - incertezas no contexto macroeconômico repercutindo nas expectativas das taxas de inflação, juros, câmbio, crescimento e, conseqüentemente, nas estimativas de demanda;
 - custo do capital (dívida e capital social) superior à expectativa do governo;
- indicar se os benefícios adicionais da PPP (pontualidade na implantação do projeto, certeza de custos, etc.) são suficientes para justificar a sua implementação;
- recomendar a melhor alternativa para o progresso do projeto.

4.2.7.8. Comitê de coordenação

As equipes de avaliação devem preparar relatórios individuais com a pontuação das soluções técnicas, legais e financeiras. Os relatórios devem ser encaminhados ao comitê de coordenação, que compila os resultados parciais em um relatório integrado. Dentre as atividades do comitê de coordenação, destacam-se:

- coordenar o desenvolvimento das avaliações por meio de reuniões regulares com as equipes;

- aprovar as comunicações para esclarecimentos com os licitantes;
- receber e encaminhar os relatórios da avaliação preliminar ao comitê de avaliação, incluindo a recomendação para dar prosseguimento à análise das propostas;
- receber os relatórios parciais e gerar comentários sobre pendências que necessitem de solução antes da conclusão dos relatórios;
- avaliar as soluções propostas para o projeto de uma forma integrada, incluindo a habilitação dos proponentes;
- pontuar as soluções e gerar comentários para dirimir eventuais pendências antes da formalização do contrato;
- compilar os resultados e comentários em um relatório com recomendações sobre a continuidade da avaliação.

4.2.8. Comitê de avaliação

O comitê de avaliação tem como objetivo:

- aceitar ou rejeitar as propostas com base na sua habilitação e conformidade;
- receber e avaliar os relatórios e as recomendações do comitê de coordenação;
- pontuar as propostas;
- selecionar o licitante vencedor e os suplentes.

4.2.8.1. Pedidos de esclarecimentos

A licitação de uma PPP permite o esclarecimento de dúvidas durante o julgamento das propostas, de tal modo que a avaliação reflita o entendimento global de cada proposta. Os esclarecimentos podem ser realizados por meio de reuniões ou comunicações escritas. As questões devem fazer referência a elementos específicos da proposta e não devem solicitar mudanças.

4.2.8.2. Variações nas propostas

As soluções alternativas e as variações nas propostas que atendam aos requisitos do edital devem ser avaliadas após o julgamento das propostas em conformidade. Uma proposta variante deve ser analisada como uma proposta independente. Na prática, isso deve ser feito por meio de ajustes à proposta em conformidade nas áreas onde ocorrem variações. No entanto, o processo de adição e subtração pode simplificar demasiadamente a avaliação, uma vez que as variações podem causar impactos em diferentes elementos da proposta e afetar a alocação de riscos do projeto. Os impactos das variações nos custos e no desempenho devem ser identificados e

quantificados, sempre que possível. O objetivo deve ser quantificar a mudança na qualidade do investimento decorrente das variações na proposta.

4.2.8.3. Indicação do licitante preferencial

O principal produto da fase de avaliação consiste na seleção do licitante preferencial e da indicação de um ou mais suplentes. O resultado da avaliação não deve ser anunciado antes da submissão do relatório da análise da qualidade 3 (AQI-3) ao Conselho Gestor das Parcerias e ao órgão de controle externo relevante.

4.2.9. Análise da qualidade do investimento 3 (AQI-3)

Antes da indicação do licitante preferencial, a equipe de projeto deve preparar o relatório da análise da qualidade do investimento 3 (Apêndice 16). A homologação e adjudicação do contrato dependem da demonstração da conveniência e da legalidade na contratação da PPP. O relatório da AQI-3 não corresponde à aprovação da licitação ou à homologação do seu resultado, mas uma indicação de que a proposta selecionada oferece a melhor combinação de vantagens financeiras e não-financeiras para a prestação do serviço (Figura). A AQI-3 também avalia se as premissas da AQI-2 em relação à licitação se confirmaram e se os resultados esperados foram alcançados. Dentre os aspectos considerados na AQI-3, destacam-se (Figura 7.19):

- aspectos financeiros:
 - certeza do preço ofertado (custo ajustado ao risco);
 - deságio em relação ao valor referencial da licitação (PPR e PPP de referência);
 - robustez da estrutura financeira da sociedade de propósito específico;
 - custos licitatórios das partes;
 - exposição do governo aos riscos do projeto;
- aspectos não-financeiros:
 - qualidade geral da solução técnica;
 - oportunidades para o aumento da eficiência, capacidade e qualidade;
 - sinergia entre a concepção, construção e operação;
 - abordagem para a prestação dos serviços;
 - aceitação dos termos contratuais e transferência de riscos para o setor privado;
 - capacidade legal das partes para contratar com o governo;
 - comprometimento das partes com a sociedade de propósito específico;

- aceitação do mecanismo de desempenho;
- análise complementar:
 - gestão adequada da competição para o projeto;
 - atração de um número suficiente de empresas competentes;
 - estabilidade dos preços ofertados durante a licitação;
 - gestão adequada dos custos e prazos licitatórios;
 - consonância das despesas de caráter continuado com limite legal de 1% da receita corrente líquida do respectivo ente federativo;
 - discussão do reconhecimento contábil potencial e do impacto para a política fiscal do governo.

Figura 7.19. Componentes da análise da qualidade do investimento 3.

4.2.10. Plano de gestão do contrato

A fase de gestão do contrato requer um tipo diferente de capacidade gerencial. O plano de gestão do contrato constitui uma das bases de uma administração efetiva do contrato de PPP e o gerente da equipe de projeto deve devotar recursos suficientes para a sua preparação. O licitante preferencial deve participar da preparação do plano de gestão do contrato e o seu envolvimento deve ser utilizado para desenvolver um relacionamento satisfatório entre as partes. Os principais objetivos do plano de gestão do contrato são:

- demonstrar a capacidade de o órgão público impor efetivamente o contrato de PPP;
- prover uma ferramenta para a gestão das atividades conduzidas pelos parceiros público e privado durante cada estágio do projeto;
- a indicação dos membros da equipe de gestão do contrato, incluindo os responsáveis pela gestão da parceria, a administração do contrato, o monitoramento e os controles internos e externos;
- a identificação das partes interessadas e do seu envolvimento na gestão do contrato;
- definir os papéis e responsabilidades do governo durante cada estágio e os recursos exigidos para o cumprimento dessas responsabilidades;
- a disponibilidade de recursos orçamentários suficientes para a condução das atividades de gestão de contratos, os controle interno e externos, e as avaliações pós-projeto;
- os procedimentos e as melhores práticas para a gestão do contrato;
- os processos de governança a serem aplicados pelo órgão público durante a gestão do contrato;
- a natureza e a forma de prestação de contas para os usuários, o Conselho Gestor e o tribunal de contas;
- o plano de comunicações da equipe de gestão do contrato com as partes interessadas;
- uma lista dos itens constantes no código de conduta pertinentes à gestão do contrato;
- os meios para estabelecer e manter um roteiro de auditoria interna;
- estabelecer os arranjos de gestão do contrato a serem utilizados para avaliar o desempenho do setor privado;
- elaborar um plano de avaliação pós-projeto;
- prover um mecanismo para lidar com questões que não podem ser tratadas de forma adequada no contrato de PPP, tais como atitudes, comportamento, planos de crise e planos de contingência;
- sistemas de segurança e confidencialidade, incluindo acordos de sigilo e dispositivos para garantir a probidade, combater a corrupção e prevenir conflitos de interesses.

4.2.11. Diligência legal

Os consultores devem emitir uma opinião sobre a conformidade legal, a competência e a capacidade de as partes estabelecerem o contrato de PPP. A opinião legal deve indicar se:

- o projeto constitui uma PPP conforme a definição legal;
- as aprovações do Conselho Gestor foram obtidas de forma válida;
- o processo licitatório atendeu aos requisitos legais;
- as obrigações financeiras e as garantias foram autorizadas;
- o órgão público dispõe de capacidade legal para estabelecer o contrato.

4.2.12. Relatório da licitação (AP-2C)

O relatório da licitação (AP-2C) é composto pela análise da qualidade do investimento 3, o plano do processo de contratação e o resultado da diligência legal (Tabela 7.7). O relatório deve ser compilado pela equipe de projeto e submetido ao Conselho Gestor das Parcerias e ao órgão de controle externo com vistas à homologação do contrato e à obtenção da aprovação do projeto (AP-2C). O licitante preferencial e o suplente devem ser notificados somente após a aprovação do relatório da licitação. O licitante preferencial e o suplente devem aceitar a indicação e estender a garantia da proposta para demonstrar o seu comprometimento. As garantias são devolvidas quando da formalização do contrato. A indicação do suplente é essencial, visto que o órgão público pode requerer a substituição do licitante preferencial se ele desistir de formalizar o contrato.

Tabela 7.7. Conteúdo do relatório da licitação.

<p>Resumo do projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contexto, objetivos, justificativa para a PPP • Resumo do processo licitatório • Descrição do escopo e responsabilidade das partes da PPP <p>Sustentabilidade financeira</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pagamento unitário e quaisquer custos adicionais • Referência para a indexação (justificativa para o uso de indicadores diferentes dos indicados) • Confirmação de fontes seguras de recursos com uma declaração escrita da autoridade competente <p>Fontes e condições do financiamento</p> <p>Qualidade do investimento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detalhes do projeto de infra-estrutura • Matriz da análise qualidade do investimento (comparação com o PPR e a PPP de Referência) <p>Passivos contingentes (riscos fiscais)</p> <p>Transferência de riscos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resumo da análise de riscos desde a AQI-2 até o processo licitatório. Ela é intimamente ligada com a análise da qualidade do investimento e, portanto, deve mostrar o valor dos riscos conforme estimados durante a formalização do contrato; <p>Análise de riscos legais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confirmação da capacidade de as partes contratarem <p>Capacidade do órgão público para gerenciar o contrato de PPP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confirmação da capacidade do órgão público para atender as suas obrigações contratuais e gerenciar a sua relação com o ente privado <p>Conclusões e justificativas</p> <p>Anexos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minuta de contrato final • Plano de gestão do contrato de PPP
--

4.2.13. Formalização do contrato

Após a homologação da licitação, os contratos entre o órgão público e o licitante preferencial devem ser formalizados. Nenhum anúncio público do projeto deve ser feito antes da formalização do contrato. O registro da sociedade de propósito específico na junta comercial constitui um pré-requisito para a formalização do contrato. O governo pode se reservar o direito de convocar o licitante suplente se os contratos com o licitante selecionado não puderem ser

finalizados em um prazo conveniente. O Apêndice 17 ilustra os principais componentes de um contrato de PPP.

4.2.14. Publicação do resumo

Após a formalização do contrato, a equipe de projeto do governo prepara um resumo do contrato e da análise da qualidade do investimento, com o intuito de aumentar a transparência e a prestação de contas. A publicação do resumo deve levar em conta a sensibilidade dos detalhes contidos nos contratos individuais e o potencial impacto da sua publicação na disposição da setor privado entrar em contratos desse tipo com o setor público em longo prazo. O resumo deve incluir os principais elementos do contrato, excluindo questões confidenciais. O resumo preparado pelo órgão público deve ser endossado pelo órgão de controle externo como preciso e verificável.

4.2.15. Produtos

Os principais produtos da etapa de licitação incluem:

- comunicação dos resultados da pré-qualificação;
- preparação do edital da concorrência;
- avaliação das propostas;
- indicação do licitante preferencial;
- análise da qualidade do investimento 3 (AQI-3);
- plano de gestão do contrato;
- relatório da licitação;
- submissão do relatório ao Conselho Gestor das Parcerias;
- formalização do contrato;
- publicação do resumo do contrato.

5. Gestão do contrato de PPP

5.1. Objetivo

A gestão do contrato é um processo que permite às partes contratadas atender as suas respectivas obrigações a fim de alcançar os objetivos requeridos no contrato. Ela envolve o estabelecimento de relações de trabalho colaborativas, a antecipação de necessidades futuras e a atuação proativa quando do surgimento de imprevistos. O principal objetivo da gestão do contrato consiste em obter os serviços especificados e preservar a qualidade do investimento, a sustentabilidade financeira e a transferência de riscos. Isso implica a melhoria da qualidade e eficiência do serviço contratado, o equilíbrio entre os custos e os riscos e a gestão ativa do relacionamento entre o órgão público e a parte privada. A gestão do contrato de PPP também implica a melhoria contínua do desempenho ao longo da vigência do contrato.

5.2. Processo

Os principais elementos da gestão do contrato incluem:

- formação da equipe de gestão do contrato;
- gestão pró-ativa dos contratos, envolvendo:
 - compreensão de papéis e responsabilidades;
 - definição das linhas de comunicação;
 - estabelecimento de relações colaborativas;
 - monitoramento da prestação do serviço;
 - eventos periódicos de controle;
 - gestão dos riscos;
 - administração do contrato;
 - gestão das mudanças;
 - manutenção da integridade do contrato;
 - prestação de contas;
 - análise da qualidade do investimento;
 - retroalimentação e melhoria contínua.

5.3. Funções da gestão do contrato de PPP

As diversas responsabilidades e tarefas conduzidas durante a gestão do contrato de PPP podem ser subdivididas genericamente em quatro funções (Figura 7.20):

- a gestão da parceria enfoca a governança e as relações entre o órgão público e o ente privado;
- a gestão da prestação do serviço envolve os sistemas e procedimentos concebidos para gerenciar o risco e o desempenho;
- a administração do contrato de PPP diz respeito aos processos administrativos que asseguram a gestão eficiente e a atualidade do contrato;
- a prestação de contas diz respeito às auditorias e ao controle interno, externo e social do projeto.

Figura 7.20. Funções da gestão do contrato de PPP.

5.3.1. Plano de gestão do contrato

Um plano de gestão do contrato de PPP deve ser preparado pela equipe de gestão do contrato antes que o projeto entre em operação. Dentre as questões relevantes a serem consideradas na preparação do plano, destacam-se:

- pela ótica do parceiro público:
 - estabelecimento da equipe de gestão do contrato:
 - competências requeridas para a gestão dos contratos;

- avaliação dos procedimentos de gestão do contrato;
 - relacionamento com o ente privado:
 - estabelecimento da relação;
 - avaliação das atitudes dos parceiros;
 - os fatores críticos de sucesso da parceria:
 - inclusão de provisões contratuais para assegurar o sucesso da parceria;
 - administração do contrato;
 - lições aprendidas;
 - mecanismos de gestão de contratos:
 - mecanismos para assegurar o alcance da qualidade;
 - monitoramento do desempenho:
 - atendimento a metas de prazo;
 - atendimento a metas de custo;
 - deduções por baixo desempenho.
- ii. pela ótica do setor privado:
- relacionamento com o órgão público:
 - equipe de gestão do contrato;
 - qualidade da relação com a equipe de gestão do contrato;
 - componentes críticos do contrato para o sucesso da parceria;
 - avaliação da transferência de riscos;
 - estabelecimento da equipe de gestão do contrato:
 - satisfação com a gestão do contrato;
 - comunicação com o setor privado;
 - procedimentos de monitoramento;
 - processos de análise do desempenho;
 - qualidade dos dispositivos para mudanças contratuais.

5.4. Aspectos críticos para a gestão dos contratos

Os itens seguintes discutem alguns dos aspectos a serem considerados ao longo da preparação do plano de gestão do contrato.

- especificação de desempenho: a essência da PPP é que o órgão público especifica o desempenho dos serviços e o setor privado decide como prestá-los. Se o governo prescreve como o serviço deve ser prestado, a transferência de riscos é comprometida;
- transferência eficiente de riscos: transferir o máximo de riscos para o setor privado pode ser tentador. Por outro lado, se os licitantes aceitam riscos para vencer a licitação e esses riscos se materializam, o projeto pode entrar em colapso. A diligência dos financiadores pode limitar a assunção de riscos pelos sócios em algumas circunstâncias. Em outros, no entanto, o financiador pode aceitar um projeto onde a concessionária assume muitos riscos se o sócio controlador oferecer garantias adicionais;
- riscos intransferíveis: alguns riscos não podem ser transferidos, visto que, se a concessionária falhar, o governo ainda responde pela prestação do serviço. O órgão público deve avaliar o impacto que falhas no projeto podem causar nas suas atividades e nos usuários dos serviços. O plano de gestão do contrato deve conter planos de contingência que identifiquem e mitiguem esses riscos;
- retornos: retornos muito baixos podem afetar o desempenho da concessionária ou impedi-la de concorrer em um próximo projeto. Retornos muito altos podem afetar a percepção do governo sobre a qualidade do investimento e a sua abordagem para futuros projetos. Informações adicionais sobre os retornos dos construtores nos projetos são necessárias;
- dificuldades financeiras: as concessionárias em dificuldades podem solicitar recursos do governo para que as facilidades públicas sejam concluídas no prazo. No entanto, isso compromete a transferência de riscos e fornece um sinal claro para o mercado. Os projetos de PPP também podem sofrer atrasos. Os incentivos do contrato, no entanto, estimulam os sócios a sanar os problemas rapidamente. Logo, uma das formas mais eficientes de se gerenciar o risco de construção consiste na qualificação técnico-financeira dos licitantes e na manutenção de registros adequados do seu desempenho recente. A demanda de garantias adicionais durante a licitação precisa ser avaliada com cautela, tendo em vista a dificuldade de execução de alguns tipos de garantia;
- interpretação dos contratos: esta constitui uma das causas mais comuns de disputas. A pressão para a formalização do contrato pode impedir que as partes alcancem uma compreensão comum sobre como determinadas questões devem ser tratadas. As diferenças

de interpretação podem ser minimizadas se as partes discutirem os termos do contrato antes da sua formalização. Onde houver diferenças de opinião, o governo precisa avaliar se a questão é suficientemente importante ou se é melhor para a parceria alcançar um compromisso prático. Em outras situações, as partes podem concordar em ajustar o contrato se isso se mostrar benéfico para o projeto em longo prazo;

- flexibilidade em caso de falha: o capital social assegura o comprometimento dos sócios em caso de falhas da PPP. Logo, pode ser um equívoco continuar com um projeto onde os sócios subscrevem pouco capital próprio. A operação de um serviço público precisa continuar mesmo se o parceiro privado é incapaz de prestar o serviço para o qual é contratualmente responsável. A alavancagem torna o projeto menos flexível para reestruturações em caso de dificuldade. Os financiadores, as seguradoras e as agências de classificação de riscos devem se certificar de que a estrutura é robusta para suportar dificuldades. O governo, em contrapartida, deve assegurar que os serviços serão prestados se o projeto entrar em dificuldade;
- regime de desempenho: o parceiro privado deve ser compensado pela gestão eficiente dos riscos e penalizado quando o projeto falha. A disciplina comercial pode ser comprometida se o governo relutar em aplicar as sanções cabíveis com receio de deteriorar a sua relação com o parceiro privado ou reduzir o interesse do mercado para participar das PPPs. Se as propostas forem apreçadas com base na hipótese de um desempenho inferior à especificação, os entes privados não terão incentivos para prestar serviços adequados. O contrato de PPP deve conter dispositivos que impeçam o setor privado de prestar serviços inadequados de forma persistente.

5.4.1. Gestão do relacionamento

Os direitos e as obrigações das partes devem ser mutuamente compreendidos para que os resultados esperados sejam alcançados. As partes devem compreender os objetivos, estabelecer relações de confiança e desenvolver uma visão comum sobre a sua atuação. O relacionamento se beneficia quando as partes compreendem o que delas se espera, adotam uma abordagem colaborativa para a resolução de problemas, partilham informações, acreditam umas nas outras, desenvolvem habilidades de parceria e trabalham para atingir objetivos comuns. Na realidade, existem desafios práticos para que as partes alcancem isso em um contrato de PPP. Para desenvolver relacionamentos profissionais satisfatórios, as partes devem:

- definir claramente os papéis e as responsabilidades;
- compreender os direitos e as obrigações contratuais;

- adotar estruturas de governança que promovam oportunidades para discussões sobre a melhoria do desempenho e do serviço, o desenvolvimento estratégico, as mudanças contratuais e a resolução de controvérsias;
- estabelecer equipes integradas de gestão de contrato e designar representantes adequados em todos os níveis;
- analisar regularmente as suas relações para definir como elas podem ser aperfeiçoadas e mantidas.

Deve existir um equilíbrio entre a parceria, a gestão do contrato e a sua aplicação. As deduções do pagamento, por exemplo, são eficientes para estimular melhorias, mas os benefícios globais para o relacionamento são menos claros. As deduções cabíveis devem ser impostas e o governo não deve hesitar em aplicá-las com receio de deteriorar a sua relação com o ente privado. Um documento preparado pelas partes após a licitação pode esclarecer a natureza das relações e pode fornecer um ponto de referência para a gestão do contrato.

As relações podem se deteriorar onde não se estabelece a cooperação e uma parte acredita que a outra está preocupada apenas em atingir os seus objetivos. A colaboração e a flexibilidade para lidar com questões contratuais estão dificilmente presentes nos projetos onde as relações se degradam após a formalização do contrato. Onde existem problemas na relação, isso tende a piorar a menos que as partes reconheçam o problema e tomem medidas para melhorar a relação. Dentre as causas para os problemas no relacionamento entre os parceiros públicos e privados, destacam-se:

- diferenças na interpretação dos contratos;
- questões ligadas ao desempenho, tais como a solução de questões corriqueiras e o desempenho do serviço de atendimento ao usuário;
- percepção de que o contrato foi apreçado de forma inadequada;
- falta de recursos das partes;
- rotatividade dos membros das equipes de gestão do contrato;
- mudanças nos requisitos do setor público.

5.5. Equipe de gestão do contrato

A estrutura responsável pela gestão do contrato deve ser estabelecida idealmente antes da homologação do contrato. A equipe deve compreender os direitos e obrigações das partes contratadas. O governo deve formar uma equipe de gestão de contrato com as competências e experiências necessárias o mais cedo possível. Além disso, ele deve assegurar a sua participação

na fase de contratação para assegurar a incorporação dos requisitos operacionais e a continuidade do conhecimento ao longo do desenvolvimento do projeto.

O órgão público deve identificar o tamanho e a constituição da equipe de gestão de contrato. Pode ser útil consultar órgãos públicos com experiência na fase operacional dos projetos de PPP. As habilidades requeridas usualmente incluem a familiaridade com os termos contratuais e a aptidão para comunicação e estabelecimento de relacionamentos. Porém, o nível e o tipo de habilidades para a gestão do contrato precisa ser flexível ao longo da vida operacional do projeto. Alguns períodos, tais como o início da operação, “benchmarking”, refinanciamentos e outras mudanças consideráveis podem requerer recursos especializados. O plano de recursos humanos deve considerar os seguintes aspectos:

- o líder da equipe deve ter autonomia e o suporte de profissionais com as habilidades necessárias para gerenciar a relação;
- o tamanho e a composição da equipe depende das características do projeto;
- a constituição da equipe nos primeiros anos do contrato, quando os riscos são maiores, visto que o serviço está sendo introduzido e as relações de trabalho estão sendo desenvolvidas;
- a continuidade de pessoal entre a licitação e a gestão do contrato. Onde a continuidade não é possível, o governo deve:
 - recrutar profissionais e familiarizá-los com o contrato;
 - avaliar o impacto da saída de membros mais experientes da equipe na gestão do contrato;
 - adotar um processo de transição formal;
 - permitir a transferência de conhecimento para a equipe de gestão do contrato;
 - compilar um manual de fácil consulta durante a formalização do contrato;
- o não envolvimento da equipe de gestão do contrato na licitação implica que aspectos operacionais relevantes não serão considerados. Isso pode causar dificuldades no início da operação e tensão entre os parceiros, especialmente com relação ao mecanismo de pagamento;
- piloto da estrutura contratual (onde possível) para testar a sua eficiência antes do início da fase de operação;
- provisão de treinamento para os membros da equipe;

- equipes com limitações de recursos impõem dificuldades para a gestão dos contratos e reduzem a habilidade do setor público atuar de forma flexível na fase operacional.

5.6. Papéis e responsabilidades

As principais atividades da equipe de gestão do contrato de PPP envolvem:

- gerenciar o projeto em nome do órgão público;
- assegurar a sustentabilidade financeira, qualidade do investimento e transferência de riscos;
- assegurar que as partes cumpram os seus requisitos contratuais;
- garantir que os requisitos da especificação de desempenho sejam atendidos;
- estabelecer uma relação colaborativa com o setor privado;
- prevenir e solucionar disputas;
- gerenciar os riscos;
- monitorar o desempenho do setor privado e adotar medidas corretivas, onde necessário;
- desenvolver e implementar o plano de gestão do contrato.

5.7. Comunicações

A comunicação é um fator essencial para o sucesso da relação contratual em uma PPP. A equipe de gestão deve, no entanto, estabelecer um equilíbrio entre a comunicação e a necessidade de aplicação das sanções do regime de desempenho. Isso é especialmente relevante se houver preocupações de que o governo não está efetuando as deduções contratuais devido ao receio de afetar a sua relação com o setor privado.

Uma comunicação aberta é fundamental para que as partes trabalhem de forma eficiente, mas isso requer linhas de comunicação claras, além do reconhecimento de quem pode tomar decisões e firmar compromissos. A comunicação não envolve somente fluxos de informações, mas a possibilidade de que as partes sejam abertas umas com as outras.

O plano de comunicações deve definir procedimentos para a troca de informações com o intuito de prevenir a interrupção de processos decisórios devido à carência de informações, à falta de qualidade das informações ou ao atraso na produção das informações. Dentre outros aspectos, o plano de comunicações deve:

- incluir os nomes e dados para contato dos gerentes das partes contratadas;
- identificar grupos de comunicação com interesses e necessidades distintas;

- definir papéis e responsabilidades pela gestão das comunicações em cada um dos grupos;
- definir fluxos de informações e protocolos para a troca de informações entre os membros de um grupo e entre grupos diferentes;
- identificar os meios de comunicação preferenciais, assim como os parâmetros para a classificação da relevância, urgência, sigilo e interesse de uma determinada informação.

A acomodação dos parceiros em um mesmo espaço físico pode contribuir para a comunicação, e a identificação e solução precoce de problemas. A agilidade do processo decisório também contribui para as relações, que podem ser melhoradas se as partes tomam decisões nos prazos preestabelecidos. A lentidão do processo decisório não deve impedir o aproveitamento das oportunidades de geração de benefícios identificadas pelo parceiro privado.

5.8. Resolução de disputas

O contrato de PPP deve prever o emprego de mecanismos privados para a resolução de disputas relacionadas com o contrato, inclusive a arbitragem. Os arranjos de resolução de disputas implementados podem restringir a ocorrência de conflitos. A maior parte dos desentendimentos pode ser solucionada por meio de procedimentos de governança, que estabelecem como as partes podem lidar com determinadas questões referentes ao contrato. Os parceiros usualmente preferem evitar processos judiciais lentos e onerosos para solucionar problemas decorrentes do contrato de PPP. Os procedimentos de resolução de disputas são mais eficientes e econômicos. Eles geralmente envolvem quatro estágios:

- resolução interna entre o ente público e privado;
- se ela falhar, resolução por um especialista independente (mediador);
- se as partes discordarem, arbitragem;
- por último, instauração do processo judicial.

5.8.1. Gestão da prestação de serviços

5.9. Gestão de riscos

O contrato de PPP deve buscar uma alocação eficiente dos riscos entre os parceiros. Alguns riscos são mais bem gerenciados pelo governo e a sua transferência para o setor privado pode comprometer a qualidade do investimento. Dentre os riscos retidos pelo governo, destacam-se:

- a demanda para o projeto ao longo do prazo da concessão (por exemplo, uma escola);
- a possibilidade de mudanças nos requisitos do órgão público em longo prazo;

- a indexação de eventuais contraprestações à inflação;
- a falha na prestação do serviço devido ao baixo desempenho da concessionária;
- mudanças no perfil dos riscos retidos pelo governo em decorrência de alterações no projeto, tais como refinanciamentos.

É importante que o governo continue a monitorar os riscos aos quais está exposto durante o ciclo de vida do contrato e efetive medidas para mitigá-los. Deve-se levar em conta que o perfil dos riscos retidos pode mudar significativamente ao longo da fase operacional, com repercussões significativas para a qualidade do investimento e a sustentabilidade financeira do projeto. Os itens seguintes discorrem sobre questões relevantes para a gestão de riscos nos contratos de PPP.

Plano de resposta a riscos

O governo deve avaliar os impactos da extinção antecipada do contrato de PPP na prestação dos serviços públicos. As medidas mitigatórias podem incluir garantias adicionais do sócio controlador, indenizações e direitos de intervenção. O risco de falha em serviços públicos essenciais não pode ser transferido e o governo não deve se engajar com o parceiro privado de uma forma diferente da prescrita pelo contrato. Entretanto, as mudanças contratuais podem ser necessárias em casos específicos, para que o governo obtenha os resultados esperados.

É preciso avaliar, com antecedência, como o contrato poderá ser extinto e como a continuidade do serviço será garantida caso o parceiro privado entre em falência. Os planos de contingência devem contemplar as medidas mitigatórias e os recursos necessários para manter a continuidade da provisão dos serviços. Se o parceiro privado entrar em dificuldade, é preciso que o governo efetive ações imediatas para prevenir o aumento dos custos e minimizar o impacto sócio-político da falha nos serviços.

O governo deve impor as obrigações contratuais se os entes privados entrarem em dificuldade. É razoável que os parceiros privados percam quando o projeto falha, assim como devem ganhar quando o projeto cumpre os requisitos. O órgão público deve assegurar que os contratos de PPP protejam o interesse público nas circunstâncias onde o ente privado não é mais capaz de atender aos requisitos especificados. As causas mais comuns para a extinção antecipada do contrato de PPP incluem:

- interrupção total ou parcial da prestação dos serviços;
- deficiências graves na organização da concessionária;
- situações que coloquem a segurança de pessoas ou bens em risco;

- prestação recorrente de serviços inadequados;
- descumprimento grave das especificações de desempenho;
- a decretação da falência da concessionária;
- descumprimento das obrigações contratuais.

Estratégia de saída

O órgão público deve preparar uma estratégia de saída com base nas cláusulas rescisórias do contrato. A estratégia deve demonstrar a capacidade de o governo extinguir o contrato e assegurar a prestação eficiente do serviço por meio da execução direta ou da abertura de um novo processo licitatório. A estratégia de saída pode incluir:

- uma análise das opções para a prestação dos serviços após a rescisão ou o advento do termo contratual;
- os planos para o desenvolvimento da análise pós-projeto, que deve:
 - avaliar resultados, inovações e a qualidade do investimento;
 - ser conduzida seis meses após a rescisão ou o advento do termo contratual;
- as medidas a serem tomadas para incorporar as lições aprendidas no sistema de gestão do órgão público;
- a implementação do plano de transição estabelecido no contrato;
- o plano para a assunção do serviço pelo governo ou por uma entidade por ele indicada, autorizada a ocupar as instalações e a utilizar os bens da concessão;
- uma estimativa dos recursos necessários para implementar a estratégia de saída.

A estratégia de saída deve ser analisada com regularidade e revisada sempre que necessário para assegurar a existência de planos atualizados antes da rescisão ou do advento do termo contratual.

5.10. Monitoramento do desempenho

Nas PPPs, o parceiro privado responde primariamente pela emissão dos relatórios de desempenho. O governo precisa, no entanto, monitorar os relatórios emitidos pelo setor privado e isso pode ser interpretado como uma interferência indevida no processo. A equipe de gestão do contrato deve, portanto, adotar uma abordagem para o monitoramento que não seja demasiadamente ostensiva ou independente.

Os contratos devem estabelecer os padrões do serviço, o sistema de medição do desempenho e o sistema de dedução por baixo desempenho, além de processos de análise do desempenho. Os sistemas de medição do desempenho e de dedução por baixo desempenho não devem ser tão complexos, visto que eles podem gerar controvérsias. O sistema de medição do desempenho deve contemplar medidas de resultados e, onde apropriado, incluir pesquisas com os usuários dos serviços.

Um dos principais papéis da equipe de gestão dos contratos consiste em monitorar o atendimento do serviço em relação à especificação de desempenho contratada. Isso envolve:

- monitorar os marcos intermediários do projeto, tais como licenças, desapropriações, aprovações, construção e início da operação;
- monitorar o desempenho na prestação dos serviços em relação aos indicadores definidos no contrato;
- autorizar os pagamentos se a provisão dos serviços atender às especificações;
- impor as deduções se a provisão do serviço não atender às especificações;
- assegurar que o parceiro privado atenda a outros requisitos contratuais, tais como a manutenção de seguros adequados;
- garantir que o governo não assuma, inadvertidamente, os riscos transferidos para a concessionária;
- atentar para que as mudanças em procedimentos não se transformem em variações de contrato sem a análise e a aprovação prévias;
- zelar para que questões críticas e reclamações das partes sejam apuradas e gerenciadas oportunamente;
- estabelecer o sistema de monitoramento e emissão de relatórios previsto no contrato;
- definir os eventos de controle e o cronograma de marcos ao longo do ciclo de implantação e operação;
- preparar um plano de comunicações para comunicar mudanças importantes para as partes interessadas, incluindo o público em geral (quando relevante);
- elaborar um plano de contingência em caso de falha no serviço durante a fase operacional. Isso inclui a identificação de situações que podem requerer a extinção antecipada, intervenção ou outro tipo de ação para assegurar que o serviço seja executado de acordo com as especificações de desempenho.

Durante o monitoramento dos serviços, é importante que a equipe de gestão do contrato imponha as obrigações e os prazos estabelecidos no contrato. Eventuais falhas neste tipo de monitoramento podem comprometer os direitos do governo, especialmente em situações de inadimplemento contratual ou falência do parceiro privado. Os contratos devem detalhar os requisitos de informações e os padrões contábeis referentes à emissão de relatórios. O princípio norteador da gestão do contrato deve ser o monitoramento judicioso do desempenho e da qualidade, a manutenção dos incentivos e a aplicação das deduções especificadas.

5.10.1. Participação dos usuários

O governo deve buscar um equilíbrio entre o monitoramento formal do contrato e a retroalimentação do desempenho da concessionária pelos usuários com o intuito de capturar os benefícios de ambos. Os mecanismos de monitoramento formal nem sempre formam a base da avaliação do desempenho do contrato e o governo deve devotar recursos e pessoal suficientes para garantir a acuidade das informações.

Com frequência, os usuários proporcionam uma fonte de informações oportuna e relevante, especialmente com respeito a mudanças em requisitos. Portanto, os contratos de PPP devem criar incentivos para que os parceiros privados colem dados e atuem a partir da retroalimentação dos usuários de uma efetiva e pontual.

5.11. Administração do contrato

5.11.1. Gestão do desempenho

Os mecanismos de pagamento são essenciais para a preservação da qualidade do investimento, visto que eles criam incentivos para que o parceiro privado atenda ao desempenho especificado no contrato de PPP. Os mecanismos de desempenho devem ser adequadamente calibrados e especificados para assegurar que o governo gerencie o contrato de forma efetiva. O mecanismo de pagamento deve:

- determinar as condições e os requisitos a serem atendidos para que os pagamentos sejam realizados;
- especificar os componentes do serviço cobertos pelo mecanismo e atribuir um peso para cada um deles segundo a sua importância relativa;
- prever ou não o uso de componentes independentes na contraprestação paga pelo governo, referentes à disponibilidade ou desempenho;

- definir deduções para o baixo desempenho que reflitam a gravidade da falha no serviço. Portanto, as deduções para os grandes itens devem ser maiores do que para os pequenos itens;
- criar incentivos para que o setor privado corrija o problema ao invés de sofrer deduções;
- estabelecer um número limitado de indicadores de desempenho, que permita um monitoramento acurado e completo do contrato;
- contemplar todas as questões importantes para a prestação do serviço.

Os mecanismos de pagamento podem ser vistos como sanções, mas eles criam incentivos para que o ente privado atenda às especificações do contrato. Recursos consideráveis podem ser requeridos para validar as faturas e as informações que subsidiam o mecanismo de pagamento, mas as decisões sobre a aplicação ou não das deduções devem ser revisadas por um grupo de coordenação antes de surtirem efeito.

Algumas áreas do mecanismo de pagamento podem demandar uma maior atenção. Um primeiro problema se refere à complexidade dos cálculos, fórmulas e indicadores utilizados. Em muitos casos, o número de indicadores pode ser simplificado sem perder a sua eficácia. Outro problema é que o mecanismo de pagamento pode motivar o ente privado a prevenir as deduções, ao invés de atender à especificação de desempenho. Porém, o contrato pode prever incentivos para compensar o ente privado por um desempenho adicional (quantidade acima do mínimo aceitável) ou excepcional (quantidade acima da especificação do contrato).

5.11.2. Gestão de mudanças

Em função do prazo dos projetos de PPP, é possível que o governo precise redefinir os requisitos do serviço para manter a sua atualidade. Nesse contexto, os contratos precisam ser flexíveis para acomodar as mudanças sem impor penalidades vultosas ao governo, ao mesmo tempo em que garantem uma compensação justa para o ente privado.

As mudanças contratuais, tais como os ajustes em especificações, podem impactar o preço e as vantagens criadas pela PPP. Logo, as variações em requisitos de serviços ou contraprestações ao longo do prazo da concessão devem ser formalizadas por meio de mudanças contratuais, ao invés de ajustes informais e individuais. Ademais, é importante que as mudanças contratuais não alterem a alocação de riscos inicial sem compensações financeiras adequadas para as partes.

O órgão público precisa avaliar os fatores que podem requerer mudanças no contrato após a sua formalização, tais como mudanças em prioridades, regulações ou o advento de novas tecnologias. O contrato deve incorporar dispositivos que assegurem a preservação do interesse público quando da introdução da mudança. Isso usualmente envolve:

- em um estágio inicial, a análise dos fatores capazes de requerer mudanças no contrato após a sua formalização. A análise deve considerar os fatores que podem motivar a expansão ou a retração do serviço, a frequência das mudanças no serviço em questão e a possibilidade do surgimento de novas formas de prestação de serviços durante o prazo de concessão;
- reuniões com os licitantes, antes da formalização do contrato, para avaliar a atitude de cada uma das partes perante as mudanças que podem impactar o contrato de PPP;
- desenvolvimento de mecanismos apropriados para lidar com as mudanças nos contratos, tais como arranjos para o apreçamento dos novos serviços.

As mudanças nos contratos de PPP podem ser subdivididas em dois grupos:

- pequenas mudanças: o governo pode requerer mudanças pequenas no serviço ao longo de um determinado período. O contrato deve prover um mecanismo que possibilite a gestão eficiente das mudanças, reduza os custos e assegure a continuidade na prestação dos serviços;
- grandes mudanças: o contrato deve definir os procedimentos adequados para lidar com mudanças contratuais vultosas, que demandem, por exemplo, novos investimentos.

Os itens seguintes discorrem sobre aspectos relevantes para a gestão de mudanças nos contratos de PPP.

5.11.3. Inovações

As inovações podem contribuir para a qualidade do investimento. A prestação do serviço é otimizada quando existem oportunidades para que o setor privado desenvolva formas inovadoras de atender às especificações de serviços. Para que isso ocorra, o órgão público deve assegurar que as restrições impostas à inovação do setor privado sejam justificáveis. Em contrapartida, o setor privado deve demonstrar comprometimento com a inovação ao longo do prazo de concessão. A inovação, contudo, pode ser restrita em virtude de:

- compromissos firmados pelos órgãos públicos em consultas públicas;
- necessidade da vinculação ao edital da licitação e impossibilidade de apresentar soluções alternativas ou variações nas propostas;
- rigidez dos requisitos técnicos e regulatórios para alguns tipos de projetos, tais como hospitais e casas de detenção;
- técnicas de medição baseadas no método de prestação do serviço, ao invés do desempenho do serviço;

- restrições, pelos financiadores, da utilização de tecnologias não testadas.

5.11.3.1. Transferência do controle societário

A concessionária é usualmente composta por um conjunto de sócios, que podem prestar serviços dentro do contrato. Esses sócios podem subcontratar os serviços para fornecedores que não sejam investidores da concessionária. A experiência internacional mostra que o controle societário das concessionárias é transferido com frequência, mas que o impacto operacional disso tende a ser satisfatório.

Contudo, a transferência do controle da concessionária impõe obrigações para as partes. A concessionária deve comunicar as alterações na estrutura societária com uma determinada antecedência. Quando da transferência do controle societário, o ente privado que assume o controle deve atender às exigências de habilitação e qualificação, incluindo a habilitação legal de contratar com o setor público, além de se comprometer a cumprir integralmente o contrato. A transferência do controle depende ainda da aprovação prévia do governo, que deve avaliar os impactos dessa mudança no tocante ao contrato, à qualidade do serviço e à transferência de riscos.

5.11.3.2. Assunção do controle pelos financiadores

De acordo com as condições estabelecidas no contrato, o governo pode autorizar a assunção do controle societário da concessionária por seus financiadores para que eles promovam a sua reestruturação financeira e assegurem a continuidade na prestação do serviço. Nesta hipótese, o governo demandará que os financiadores atendam às exigências de regularidade jurídica e fiscal, podendo alterar ou dispensar os demais requisitos de capacidade técnica e idoneidade financeira. O governo deve assegurar que a assunção do controle por seus financiadores não altere a qualidade do serviço prestado ou a alocação dos riscos do contrato.

5.11.3.3. Avaliação das relações contratuais

Pode haver um declínio da qualidade percebida durante o contrato devido à solicitação de serviços adicionais, à insatisfação dos usuários ou à falha em atingir os resultados esperados. Nesses casos, as partes devem avaliar as causas do declínio na qualidade e o que precisa ser feito para revertê-lo. Essa análise pode conduzir a mudanças nos contratos ou nas relações entre as partes. As causas para a queda no desempenho precisam ser determinadas e as lições aprendidas difundidas.

As relações de trabalho podem se beneficiar das análises das oportunidades para melhorias nas relações. Isso pode ser relevante não só onde as relações se deterioraram, mas também onde as relações são satisfatórias. O órgão público pode analisar os incentivos contratuais e os

indicadores de desempenho, em especial onde os serviços mudam com frequência, a fim de avaliar se eles estão medindo o que realmente importa. Deve-se assegurar que os indicadores e as deduções associadas não criem incentivos contrários ou se tornem severos em demasia.

O órgão público pode avaliar regularmente as suas relações com os entes privados e a qualidade dos serviços prestados, com o intuito de identificar as oportunidades para melhorias:

- o órgão público deve avaliar os pontos fortes e fracos da sua relação com o ente privado e engajá-lo em discussões sobre a melhoria do desempenho;
- durante a fase operacional, o governo precisa avaliar se a qualidade esperada está sendo atingida, levando em conta o desempenho, o custo e a satisfação dos usuários. As mudanças na qualidade dos serviços após a formalização do contrato devem ser analisadas;
- os resultados das análises devem informar as medidas a serem conduzidas no projeto e em outros projetos de PPP.

5.11.3.4. Avaliação do monitoramento

O ente privado responde pela medição da qualidade em relação às especificações na maior parte dos contratos de PPP. Os órgãos públicos têm o direito, contudo, de comprovar a validade das informações, visto que elas definem as deduções nas contraprestações. Além disso, o órgão público pode avaliar os procedimentos dos parceiros privados para monitorar o desempenho, com o intuito de assegurar a sua precisão e eficiência. Para atender aos requisitos operacionais, o mecanismo de pagamento deve:

- permitir que as deduções de pagamento sejam facilmente identificáveis;
- ser efetivamente aplicável;
- ser capaz de acomodar mudanças nas prioridades do setor público;
- utilizar indicadores de desempenho coerentes com os objetivos gerais. O órgão público deve:
 - avaliar se os indicadores são rígidos ou flexíveis, se eles criam incentivos contrários ou se as deduções nos pagamentos são coerentes;
 - verificar se os indicadores não se sobreponham ou sejam ambíguos;
 - analisar a sensibilidade dos impactos com o intuito de prevenir exageros ou desproporções nas deduções;
 - aperfeiçoar o mecanismo de pagamento para que ele permita uma partilha dos benefícios decorrentes de um desempenho superior às especificações.

Dentre os problemas mais comuns com os mecanismos de desempenho, destacam-se:

- mecanismos de pagamento que dificultam a sua utilização e reduzem os incentivos para que o setor privado preste o serviço especificado;
- estruturas de pagamento que não incentivam o ente privado a exceder as metas especificadas e restringem as inovações na forma de prover os serviços;
- sistemas de medição que incentivem o ente privado a sofrer deduções ao invés de corrigir a falha ou focar os aspectos relevantes da prestação do serviço.

É inevitável que os requisitos de serviços sofram algum tipo de mudança em um contrato de longo prazo. O contrato de PPP deve ser capaz de se adaptar a essas mudanças e os gerentes de contrato podem requerer processos mais simples para alterar os incentivos do mecanismo de pagamento de modo a refletir as mudanças em prioridades ou um ajuste inicial incorreto.

5.11.3.5. Avaliação da qualidade do serviço

A possibilidade de mudança na percepção da qualidade dos serviços ao longo do contrato de PPP impõe a necessidade de metodologias para avaliar regularmente o atendimento aos requisitos do órgão público. Essa análise deve levar em conta as informações sobre o desempenho e os custos para a provisão dos serviços. Deve-se considerar ainda a opinião dos usuários como parte da análise do desempenho do contrato em atender aos resultados esperados pelo órgão público. Essa visão geral da qualidade do serviço contribui para que os órgãos públicos identifiquem as mudanças necessárias na sua relação com o ente privado no projeto em operação e nas licitações em andamento.

5.12. Mecanismos para a gestão de mudanças

Os contratos de longo prazo devem considerar os requisitos do órgão público em longo prazo. Nem todos os requisitos, no entanto, podem ser previstos. Alguns requisitos não podem sequer ser identificados. Na prática, as relações podem ser tão dinâmicas que os contratos devem ser capazes de mudar e as mudanças devem ser vistas como uma parte do processo e não como um sinal de falha.

A flexibilidade operacional é fundamental para o sucesso da PPP em longo prazo. Como os contratos se estendem por períodos longos, eles devem ser capazes de se adaptar às mudanças inevitáveis nos requisitos do governo, ao mesmo tempo em que mantêm os incentivos para que o setor privado opere de forma satisfatória. A flexibilidade nos contratos de PPP depende da:

- capacidade de resposta da PPP a mudanças na forma de prestar o serviço;
- habilidade para ajustar o contrato de modo a refletir as mudanças nos requisitos;
- eficiência com que as partes trabalham juntas para prover os serviços.

Os contratos de longo prazo devem proporcionar flexibilidade frente às mudanças nas circunstâncias. Contudo, o custo adicional dos serviços requer que o órgão público apure se os mecanismos de mudança estão sendo utilizados pelo setor privado de forma judiciosa. Embora as licitações assegurem a obtenção de preços competitivos, o órgão público deve desenvolver mecanismos contratuais para preservar a qualidade do investimento durante o prazo da concessão. Deve-se assegurar, por exemplo, que o preço a ser pago por mudanças futuras nos serviços não seja superior aos preços praticados no mercado. A análise da oportunidade da mudança deve levar em conta, por outro lado, o seu impacto para a qualidade do investimento, a sustentabilidade financeira, a transferência dos riscos e a distribuição dos custos e benefícios entre as partes.

Algumas provisões podem ser usadas nos contratos de PPP como mecanismos de gestão de mudanças em elementos como serviços não-essenciais. A equipe de gestão do contrato precisa planejar essas questões, em conjunto com o parceiro privado, com uma antecedência suficiente. Dentre os mecanismos para a gestão da mudança, destacam-se⁴²:

- “benchmarking”: processo segundo o qual a concessionária ou a concessionada compara os seus custos com os valores praticados no mercado. Se os custos forem diferentes dos valores de mercado, um reajuste proporcional para cima ou para baixo no preço deve ser realizado. É importante que as partes saibam como o sistema funciona e definam como ele será interpretado;
- teste de mercado: designa a licitação, pelo ente privado, de todos os serviços leves de gestão de facilidades para testar o seu custo no mercado. Qualquer aumento ou redução no custo dos serviços como resultado do teste de mercado que implique a substituição do subcontratado deve ser refletido como um ajuste no preço cobrado do órgão público;
- livros contábeis abertos: permitem que o órgão público compreenda a situação financeira da concessionária, defina o resultado dos arranjos de partilha de lucros e trabalhe de forma colaborativa com o setor privado. Essa abordagem permite que a concessionária demonstre para o órgão público o impacto financeiro das solicitações adicionais, tais como a prestação de um serviço para o qual não existe um número suficiente de destinatários capaz de gerar receitas suficientes para remunerar o capital investido;
- especificação de um sistema de preços no contrato.

O órgão público pode implementar medidas adicionais para agilizar a gestão das mudanças, tais como a integração de pequenas mudanças em uma única variação e pagamentos globais por

⁴² Deve-se avaliar a aplicabilidade e a legalidade desses mecanismos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

mudanças incorporadas periodicamente ao contrato de PPP. Embora essas medidas enfatizem a prestação dos serviços, é preciso que elas sejam devidamente documentadas e monitoradas, e que a qualidade do investimento seja avaliada. Na medida em que o processo de aprovação de grandes mudanças pode ser complexo, é recomendável que os contratos contenham incentivos para que as mudanças sejam acordadas e completadas em prazos específicos.

Uma das dificuldades para o “benchmarking” e o teste de mercado é que o governo tende a se engajar no processo em uma posição de assimetria de informações. Uma possível solução consiste na troca de informações entre os gerentes dos contratos de PPP sobre custos unitários de construção e operação. Os testes de mercado representam uma opção quando o “benchmarking” não funciona a contento, mas existem dúvidas sobre o custo, a complexidade e o nível de competição criado. As primeiras experiências com esses mecanismos mostram que eles requerem uma atuação intensa da equipe de gestão de contrato.

5.13. Mecanismos para a partilha de lucros

Os mecanismos para a partilha de lucros podem incentivar o setor privado a reduzir os custos para a prestação dos serviços ou partilhar receitas de terceiros com o órgão público. Os sócios podem, por exemplo, ajustar os seus arranjos financeiros com os financiadores após a cristalização de alguns riscos, tais como construção e demanda. O refinanciamento pode envolver a substituição do empréstimo bancário por títulos de crédito (por exemplo, debêntures) ou um aumento da alavancagem proporcional à redução do risco. Durante o refinanciamento deve-se, no entanto, observar o arranjo de partilha de lucros contido no contrato.

O refinanciamento dos projetos pode beneficiar o órgão público, a concessionária, os investidores e os financiadores, que o utilizam como um elemento de liquidez capaz de disponibilizar os recursos para os novos projetos. No entanto, o órgão público precisa avaliar algumas questões antes de aprovar o refinanciamento. Dentre os aspectos a serem observados, destacam-se a redução da flexibilidade contratual em longo prazo e o potencial aumento das obrigações do governo com os investidores e os financiadores, em caso de rescisão contratual.

À medida que o projeto se torna mais alavancado, ele perde flexibilidade, reduzindo a oportunidade para que os financiadores reestruturem o projeto caso a concessionária entre em dificuldades. Os financiadores, as seguradoras e agências de classificação de riscos devem avaliar se a estrutura financeira do projeto é suficientemente robusta para suportar dificuldades. O órgão público, por sua vez, precisa garantir que os serviços continuem a ser prestados, mesmo que a concessionária entre em dificuldades.

se o setor privado entrar em dificuldade.

5.14. Manutenção da integridade do contrato

Sempre que possível, o contrato deve refletir a alocação de riscos preferencial do governo. Logo, é essencial que ele seja executado conforme acordado e que as partes cumpram integralmente as suas obrigações. A falha na imposição do contrato pode comprometer o atendimento dos objetivos do governo. Por esse motivo, é importante zelar pela integridade do contrato de PPP e garantir que os riscos não sejam transferidos inadvertidamente para o governo ou para os usuários devido, por exemplo, à falta de ações da gerência do contrato.

O contrato deve definir os mecanismos disponíveis para o governo em caso de falha do parceiro privado e considerar as implicações do inadimplemento das obrigações, assegurando que não exista possibilidade legal para que as partes busquem alternativas. Isso deve assegurar que o governo não intervenha na prestação do serviço, mesmo em circunstâncias nas quais o setor privado encontra dificuldades.

O governo deve considerar os potenciais impactos de eventualidades, como a falência da concessionária, o inadimplemento das obrigações ou a rescisão contratual. As medidas mitigatórias para o governo incluem as indenizações, os seguros, as garantias adicionais do sócio controlador e os direitos de intervenção. O governo não deve se engajar com o setor privado de uma forma diferente da prescrita pelo contrato, mas as mudanças de projeto podem ser necessárias em algumas situações para que o governo alcance os resultados esperados. Porém, é importante que as mudanças sejam sempre autorizadas pelo órgão competente antes de produzir os seus efeitos legais.

5.14.1. Prestação de contas

A PPP está adstrita ao sistema de controle público e social, uma vez que ela constitui uma forma de atuação administrativa do governo. Conseqüentemente, pode-se afirmar que ela se submete a todas as modalidades de controle previstas nos planos constitucional e infraconstitucional. Embora a legislação não faça referência expressa, ela distribui o controle sobre os projetos de PPP, de acordo com a classificação constitucional, que contempla os controles interno e externo. O controle interno é a verificação da legalidade e da oportunidade da contratação pelo próprio órgão público. O controle externo consiste na submissão dos relatórios à fiscalização dos órgãos de controle externo, tais como o legislativo, o tribunal de contas, o ministério público e o judiciário.

Os controles instituídos pela Lei de PPP conferem uma nítida preferência à edição regular de relatórios pelos órgãos e entidades envolvidas com o controle das PPPs, o que gera uma expectativa em relação a sua eficácia. Um risco provável para a gestão dos contratos de PPP é a burocratização, que pode tornar os controles meramente formais, com inevitáveis prejuízos para

o interesse público. O órgão público deve avaliar, oportunamente, como esse risco pode ser mitigado.

5.14.2. Controle interno

Entre os controles instituídos pela legislação, destaca-se o controle administrativo, designado aos órgãos executivos e às agências reguladoras. Com efeito, a Lei das PPPs estabelece que compete aos órgãos executivos e às agências reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, acompanhar e fiscalizar os contratos de PPP. Cabe ainda ao órgão executivo vistoriar os bens reversíveis e reter os pagamentos do ente privado no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

Todos os projetos celebrados em regime de PPP devem estar contemplados na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), na lei orçamentária anual (LOA) e no plano plurianual (PPA). As contratações por PPP ainda estão condicionadas:

- à elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que vigorar o contrato;
- à estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento das obrigações contraídas pelo órgão público;
- à necessidade de licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento sempre que o contrato o exigir.

5.14.2.1. Controle do Conselho Gestor

O Conselho Gestor exerce importantes atribuições voltadas para o atendimento às obrigações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). As atribuições do Conselho Gestor são abrangentes, cabendo-lhe:

- definir os serviços prioritários para contratação;
- disciplinar as licitações;
- autorizar a abertura das licitações;
- aprovar os editais e os contratos;
- aprovar os relatórios semestrais sobre os contratos de PPP;
- elaborar e enviar relatórios anuais ao legislativo e ao tribunal de contas;
- estabelecer procedimentos para monitorar e avaliar os contratos de PPP.

Em resumo, o Conselho Gestor exerce a fiscalização das PPP, que pode ser:

- prévia: análise dos projetos de PPP e da qualidade do investimento, autorização para a abertura da licitação, aprovação dos editais e do Plano de PPPs (PLP);
- posterior: análise dos relatórios referentes à execução dos contratos enviados pelos órgãos públicos e agências reguladoras, e avaliação da execução do PLP.

O cumprimento dessas atribuições pressupõe a formação profissional dos responsáveis pelo exercício do controle. Além disso, a diversidade de objetivos possíveis de contratação em regime de PPP é ampla, demandando que o Conselho Gestor tenha técnicos com diversas especializações em seus quadros. Essa é uma questão que deve ser ponderada antes da celebração dos contratos de PPP.

Em função do espectro de atribuições do Conselho Gestor e, dependendo do número de contratos em andamento, é possível admitir a possibilidade de acúmulo de medidas na dependência da decisão do Conselho Gestor. Logo, deve-se avaliar, antecipadamente, se isso pode comprometer a execução dos contratos de PPP.

5.15. Controle externo

Cabe ao Conselho Gestor das Parcerias remeter relatórios de desempenho dos contratos de PPP ao legislativo e ao tribunal de contas anualmente. Para o atendimento da diretriz de transparência dos procedimentos e das decisões, ressalvadas as informações sigilosas, os relatórios anuais devem ser disponibilizados ao público por meio da rede pública de transmissão de dados. O controle externo fica a cargo do legislativo e é exercido com o auxílio do tribunal de contas.

Cabe ao legislativo autorizar as concessões patrocinadas onde mais de 70% da remuneração do ente privado forem pagos pelo governo. O tribunal de contas tem um papel fundamental no controle da PPP, compreendendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos contratos, assim como da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O tribunal de contas pode atuar para corrigir eventuais falhas antes da conclusão das licitações ou da formalização do contrato. Na fase operacional, o tribunal avalia o cumprimento dos termos contratuais, especialmente daqueles ligados à política tarifária, à qualidade do serviço e à realização dos investimentos previstos, através de auditorias e inspeções. O controle das PPPs requer a definição de metodologias que reflitam as suas especificidades. Dentre os pontos que demandam uma avaliação criteriosa durante o controle externo, destacam-se:

- impacto fiscal dos contratos;
- qualidade econômico-financeira;

- sustentabilidade ambiental;
- documentação licitatória;
- procedimentos e decisões da comissão de licitação;
- execução do contrato com ênfase no alcance de metas contratuais, fixação da tarifa e contraprestação pecuniária;
- publicação das estimativas dos pagamentos futuros para cada contrato de PPP nas demonstrações financeiras do governo;
- valor dos investimentos de capital;
- publicação do registro dos contratos assinados no ano anterior;
- publicação da carteira de projetos de PPP de cada órgão público.

5.16. Controle social

Qualquer pessoa pode suscitar o controle público para que o agente incidindo em abuso de autoridade seja sancionado. Ademais, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades perante o tribunal de contas. Ademais, a Lei de Concessões, que se aplica subsidiariamente às concessões patrocinadas e administrativas, estabelece que:

- as concessões são sujeitas à fiscalização pelo órgão público responsável pela delegação com a cooperação dos usuários;
- o órgão público deve estimular a formação de associações de usuários para a defesa dos interesses relativos ao serviço;
- os usuários devem levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;
- cabe aos usuários comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço.

A Lei de PPPs também disciplinou o exercício do controle social, ao determinar:

- a submissão da minuta do edital e do contrato à consulta pública, informando a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, a duração do contrato e o valor estimado;
- a observação dos princípios de transparência dos procedimentos e das decisões na contratação das PPPs;

- a disponibilização dos relatórios do Conselho Gestor ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas.

5.16.1. Análise da qualidade do investimento – 4

A AQI-4 consiste no processo de análise dos resultados do projeto para verificar se os objetivos iniciais, estabelecidos e formalizados durante a análise da qualidade do investimento, foram alcançados. A condução da AQI-4 pode ser particularmente relevante em projetos voltados para o atendimento público, tais como escolas, hospitais e projetos de acomodação. Contudo, elas podem ser aplicadas ao programa e à política de PPP como um todo. Os resultados da AQI-4 devem ser enviados ao Conselho Gestor e a Unidade-PPP com vistas ao refinamento do processo de desenvolvimento futuro dos projetos de PPP (Figura 7.21).

Figura 7.21. Análise da qualidade do investimento 4.

A AQI-4 não deve ser confundida com o monitoramento, que envolve a coleta sistemática de informações financeiras e gerenciais do projeto. O monitoramento constitui uma fonte essencial

de informação, que indica o nível de atendimento dos indicadores de desempenho especificados no contrato. O monitoramento fornece também informações valiosas para a AQI-4.

Para que a AQI-4 produza resultados satisfatórios, é importante:

- considerar a AQI-4 como uma parte integral do contrato e planejá-la o mais cedo possível, prevendo os recursos para a sua execução;
- assegurar o comprometimento dos líderes das equipes;
- envolver as partes interessadas no seu planejamento e execução;
- desenvolver critérios e indicadores relevantes para avaliar os resultados do projeto desde o seu início;
- implementar mecanismos para medir e monitorar o progresso;
- estimular a aprendizagem e a incorporação das lições aprendidas.

Conduzida adequadamente, a AQI-4 pode produzir benefícios consideráveis para o órgão público, tais como:

- aperfeiçoar a concepção, construção, operação e gestão dos projetos;
- avaliar a eficiência operacional e a qualidade na prestação dos serviços;
- promover a aprendizagem organizacional e a melhoria contínua;
- informar decisões sobre investimentos em novos projetos;
- prevenir erros onerosos;
- melhorar a prestação de contas ao demonstrar para as partes internas e externas que os recursos têm sido utilizados de forma eficiente.

A AQI-4 pode ser subdividida em quatro estágios. Em cada estágio, a avaliação pode enfocar questões diferentes:

- estágio A: planejar e estimar o custo da avaliação durante o processo de contratação;
- estágio B: monitorar e avaliar os resultados do projeto ao término da implantação;
- estágio C: avaliar os resultados do serviço seis meses após o início da operação. Esse tipo de análise é importante quando da queda na qualidade dos serviços. O órgão público precisa apurar se o problema decorre de falhas no julgamento durante a contratação, falhas na prestação do serviço, problemas de curto prazo no início da fase operacional ou outros fatores, tais como os custos dos serviços adicionais;

- estágio D: avalia os resultados abrangentes do projeto dois anos após a sua implementação. Pode ser apropriado compilar os relatórios de monitoramento para que uma avaliação seja conduzida em intervalos regulares de 5 a 7 anos.

O Plano da AQI-4 desenvolvido durante o processo de contratação deve:

- definir o tipo de informação a ser buscado e o seu propósito;
- definir o tipo de avaliação conduzido e as principais questões discutidas;
- indicar a equipe responsável pela avaliação e os seus respectivos papéis;
- identificar as partes a serem envolvidas na análise (representantes do órgão público, usuários, construtores, operadores, etc.);
- estabelecer os critérios para avaliar o sucesso do projeto;
- definir indicadores de desempenho para esses critérios;
- indicar os métodos utilizados na coleta da informação;
- estimar os custos para a condução da análise;
- publicar o relatório da análise para que os resultados sejam utilizados em novas oportunidades e na análise de outros projetos;
- especificar a duração das análises.

Dentre os aspectos a serem discutidos, destacam-se:

- desempenho na implantação e na operação;
- qualidade na prestação do serviço;
- transferência dos riscos;
- integridade do contrato;
- gestão do mecanismo de pagamento;
- qualidade do relacionamento;
- incentivos contratuais para que o setor privado corrija as falhas nos serviços;
- rentabilidade dos contratos, a fim de avaliar se os retornos são compatíveis com a qualidade dos serviços e a transferência de riscos no contrato.

O Apêndice 18 apresenta as principais questões a serem consideradas durante a AQI-4.

5.17. Lições aprendidas

A coleta de informações sobre o desempenho dos contratos em vigor é importante para a análise de projetos de investimento. Esses dados devem ser utilizados para informar a tomada de decisão referente a futuros programas e projetos, e devem ser compartilhadas ao longo do setor público. Os órgãos públicos devem implementar mecanismos que permitam a coleta, análise e compartilhamento dessas informações. É válido que as informações sobre todas as etapas do processo de contratação, incluindo os dados coletados durante a etapa de gestão do contrato, sejam compartilhadas entre os órgãos públicos, incluindo:

- dificuldades encontradas durante o processo de contratação;
- dados e fontes utilizadas na análise dos riscos;
- lições aprendidas;
- uma lista do que poderia ter sido feito de forma diferente em relação a atrasos, falhas na provisão dos serviços, mudanças de projeto que afetaram a qualidade do investimento, a sustentabilidade financeira e a transferência de riscos, etc.;
- descrição da metodologia de avaliação adotada;
- visão geral sobre a situação do mercado no momento da contratação;
- resultados da transferência de servidores públicos para o setor privado;
- dados sobre o regime de desempenho e as deduções impostas aos parceiros privados em virtude de falhas, discriminando o valor das deduções anuais, o impacto na prestação do serviço, eventuais dificuldades na aplicação das deduções, estatísticas sobre a eficiência dos operadores privados em corrigir as falhas nos serviços e a resiliência contratual das partes no processo. As informações sobre os riscos operacionais e as deduções impostas através do mecanismo de pagamento são relevantes para as análises da qualidade do investimento 1 e 2.

8 CONCLUSÕES

Nas últimas décadas, privatizações, concessões e terceirizações mudaram a forma segundo a qual a infra-estrutura e os serviços públicos são providos ao redor do mundo. Monopólios públicos foram desfeitos, setores foram reformados, empresas estatais foram vendidas e serviços públicos foram concedidos para investidores privados. O governo, que anteriormente prestava os serviços, passou a fiscalizá-los ou regulá-los. Um novo “ambiente de relacionamento” se estabeleceu, dificultando a distinção entre o público e o privado. Adicionalmente, uma nova tendência começou a se desenhar nos últimos anos: a expansão da participação privada, anteriormente restrita a infra-estruturas econômicas como transportes, telecomunicações e energia, para setores sociais de atuação tradicional do governo, tais como educação e saúde.

A América Latina liderou a atração de investimentos privados em infra-estrutura nos países em desenvolvimento nos anos 90. Diferentemente do Leste Asiático, porém, a maior parte da atenção se voltou para as privatizações, ao invés de novos projetos. A participação privada transformou a provisão de infra-estrutura na região e, atualmente, uma parcela considerável dos serviços de telecomunicações, energia, transporte, água e esgoto são providos por concessionárias privadas.

No fim dos anos 90, no entanto, observou-se uma queda no volume de operações, devido à conclusão dos grandes programas de privatização, às crises econômicas em alguns países da região e à redução do interesse dos investidores privados, em função do receio de expropriações e renegociações. As operações se recuperaram nos anos seguintes, concentrando-se em novos projetos, concessões e contratos de operação e manutenção. Apesar da instabilidade política em algumas economias da região, conjectura-se que essa tendência deva se manter nos próximos anos, em virtude principalmente das restrições fiscais enfrentadas por muitos países.

Apesar da queda no investimento privado em infra-estrutura nos últimos anos, ainda existem oportunidades consideráveis no Brasil. O restabelecimento dos fundamentos macroeconômicos, o equilíbrio das finanças públicas e o fortalecimento das reservas internas têm reduzido a vulnerabilidade do país a choques externos. A consolidação das instituições democráticas, o controle inflacionário, o potencial de crescimento econômico e o histórico crescente de respeito aos contratos, com algumas exceções, devem estimular a atração de investimentos para o maior

mercado da região nos próximos anos. Além disso, a aprovação da Lei 11.079/2004 ratificou o comprometimento do governo com a participação privada em infra-estrutura.

Contudo, alguns desafios precisam ser superados. Os investidores estão mais seletivos e avessos ao risco do que na década de 90, quando mesmo projetos mal estruturados atraíam o interesse. Portanto, somente projetos bem estruturados, com retornos compatíveis com os riscos transferidos e mitigação para os riscos políticos e regulatórios serão capazes de atrair o mercado. Outros aspectos importantes incluem a aprovação de um novo marco jurídico para as agências regulatórias, o amadurecimento do mercado de capitais e financiamento de longo prazo, o fortalecimento institucional e o estabelecimento de processos e procedimentos claros para a seleção, análise, licitação e gestão dos contratos de PPP.

As evidências sugerem que a participação privada tende a gerar resultados satisfatórios quando os projetos são selecionados, estruturados, licitados e contratados de forma eficiente, o que requer uma participação ativa do governo em todas as etapas do processo de desenvolvimento da PPP. Ademais, os custos e os prazos licitatórios são influenciados pela capacidade gerencial do órgão público. Logo, é importante que o governo invista no recrutamento e capacitação de pessoal, bem como na contratação de consultores especializados e na regulamentação do processo de contratação e gestão dos projetos, se quiser alcançar os benefícios almejados com a PPP.

A experiência internacional indica que a participação privada em infra-estrutura não é isenta de dificuldades. Dentre os problemas identificados na revisão bibliográfica, destacam-se:

- as parcerias permitem uma transferência eficiente dos riscos durante a implantação do ativo. A transferência dos riscos durante a fase operacional depende do estabelecimento de uma relação contratual equilibrada e da participação ativa do governo;
- os ganhos de eficiência tendem a ser maiores onde existe competição “no mercado”. As novas tecnologias têm possibilitado a introdução da competição em alguns setores e, em alguns casos, os setores podem ser desintegrados verticalmente para possibilitar a competição. Em outros setores, no entanto, a introdução da competição é complexa;
- a PPP, com frequência, cria um monopólio para o provedor privado. A competição “no mercado” inexistente ou é difícil de se estabelecer. O governo deve assegurar uma competição eficiente “pelo mercado”, embora não seja certo que ela possa promover a mesma eficiência da competição “no mercado”;
- como, na PPP, a competição no mercado é limitada, o governo estabelece uma relação contratual de longo prazo com um fornecedor único. A especificidade do ativo e a dificuldade de substituição do provedor privado podem criar a oportunidade para comportamentos

oportunistas (“hold-up”) pelas partes. Além disso, os serviços públicos são dinâmicos e o contrato pode requerer ajustes. Nesse contexto, o governo deve criar mecanismos para prevenir que os fornecedores auferam rendas excessivas com esses ajustes, de modo a comprometer a qualidade do investimento;

- as parcerias não se aplicam a todos os setores ou tipos de projetos. Se o governo quiser aproveitar todo o potencial das parcerias, elas devem ser utilizadas em circunstâncias específicas ou onde a experiência indica que elas promovem ganhos;
- existem diferentes modelos de PPP. A seleção do modelo mais adequado deve ser conduzida, sempre que possível, por considerações de eficiência e equidade, e não pelo imediatismo, a possibilidade de alavancar recursos ou reconhecer a dívida fora do balanço do governo. A alocação de riscos também não deve ser influenciada pelo desejo de reconhecer a dívida fora do balanço. Alguns tipos de PPP implicam complementações financeiras por parte do governo que equivalem a instrumentos de dívida pública, mas são reconhecidos no balanço de pagamentos como despesas continuadas. A seleção da PPP deve ser subsidiada por considerações de eficiência e equidade. O foco em aspectos puramente fiscais pode conduzir ao uso da PPP em setores onde elas não geram ganhos de eficiência ou a sua adoção não é socialmente ótima;
- as decisões de investimento não devem ser distorcidas para aumentar a atratividade do projeto para o setor privado, tal como a substituição do plano de modernização de um hospital localizado em uma região central pela construção de um complexo hospitalar na periferia. É preciso que o impacto diferencial dessas opções, tais como o custo de transporte para os usuários e o melhoramento das vias de acesso, por exemplo, sejam investigados com cautela;
- existe uma oposição considerável às parcerias em muitas regiões do mundo. Embora a avaliação dos resultados da participação privada seja usualmente positiva, é possível que isso deva, em parte, a uma gestão política inadequada das reformas e de um esforço insuficiente do governo para explicar as motivações e os objetivos da participação privada para os contribuintes. É importante ampliar a participação e o controle social das parcerias, além de aumentar a transparência na celebração e administração dos contratos, a fim de melhorar a prestação de contas, a legitimidade e a percepção de que o governo ou o setor privado está se beneficiando de forma desproporcional com o projeto;
- o governo deve ponderar a eficiência na celebração e gestão do contrato com a consulta às partes interessadas e o controle público das parcerias. As evidências demonstram que o controle social das parcerias não tem funcionado a contento, em virtude de um conjunto de

fatores. A consulta às partes interessadas, o estímulo à criação de associações de usuários e a previsão de redes de proteção social para as partes afetadas pelo contrato podem contribuir para a redução de eventuais injustiças;

- estudos demonstraram que, na forma atual, alguns arranjos de PPP constituem uma forma de participação privada incompleta e imperfeita, visto que os ganhos são privatizados e as perdas são socializadas por meio de renegociações contratuais e garantias. O governo deve assegurar que os contratos permitam ao setor privado obter um retorno compatível com o desempenho alcançado e o risco assumido. Contudo, o setor privado deve ganhar quando os riscos forem bem geridos, assim como ele deve perder quando o projeto falhar. Para que isso ocorra, o governo deve estabelecer capacidade gerencial, reformar a legislação e fortalecer as agências reguladoras, os órgãos setoriais e os órgãos de controle externo, além de incrementar a integração entre os reguladores e os órgãos de defesa do consumidor e de proteção à concorrência;
- a experiência recente mostrou que a participação privada, mesmo durante o pico de investimentos dos anos 90, não foi suficiente para atender à demanda de recursos no setor de infra-estrutura. Logo, a retomada do investimento público será necessária e é essencial que os projetos financiados pelo governo sejam submetidos a análises abrangentes, com o mesmo rigor aplicável às parcerias.

Em síntese, a participação privada em infra-estrutura possibilita uma série de vantagens, que precisam ser ponderadas em relação às potenciais desvantagens durante os processos decisórios referentes à alocação dos recursos públicos. É possível que, em muitos casos, a titularidade pública seja mais eficiente do que a titularidade privada. A integração vertical não é inerentemente mais eficiente em todas as situações. Em alguns casos, é possível que a provisão pública seja mais eficiente. A transposição de modelos de negócios utilizados no setor privado nem sempre é ótima pelo ponto de vista social. Além disso, arranjos organizacionais como o “design-build” e o “design-build-operate” podem possibilitar ganhos de eficiência semelhantes ao modelo com titularidade privada em uma gama de situações.

Os investimentos públicos requerem a consideração de um leque de fatores que, na maioria das vezes, não integra a análise de investimentos no setor privado. É preciso que esses fatores sejam devidamente considerados a fim de assegurar a sustentabilidade das PPPs. O governo deve reconhecer os setores, programas e projetos nos quais a integração vertical e a titularidade privada podem promover ganhos legítimos de eficiência. Experiências internacionais têm se acumulado nos últimos anos e os resultados dos programas pioneiros de PPP começam a despontar em muitos países. Portanto, seria contraproducente se os governos agissem com

imediatismo, conduzidos por interesses de curto prazo ou estereótipos de baixo desempenho, ao invés de evidências consistentes sobre os ganhos de eficiência, qualidade e cobertura das PPPs em diferentes setores.

No Brasil, uma medida importante para aperfeiçoar a seleção e análise dos projetos de PPP consiste na regulamentação do Art. 10º da Lei nº 11.079/2004, que condiciona a abertura do processo licitatório à autorização da autoridade competente, fundamentada em um estudo técnico que demonstre: a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante a identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada; a responsabilidade fiscal na celebração dos contratos de PPP; e a licença prévia ou a expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental.

Nesse sentido, este trabalho propôs um modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de PPP com o intuito de contribuir para a regulamentação do Art. 10º da Lei 11.079/2004 e corrigir algumas das deficiências na introdução das parcerias, identificadas na análise das experiências internacionais. Espera-se que o modelo de análise proposto traga contribuições para:

- a análise da conveniência e oportunidade na contratação em regime de PPP;
- a utilização da PPP em projetos prioritários ou onde ela possa gerar ganhos de eficiência e aumentar a eficiência na alocação dos recursos;
- a governança dos projetos, ao definir processos que orientam a seleção, análise, contratação e administração dos contratos;
- a partilha objetiva dos riscos entre as partes;
- a definição dos parâmetros para a gestão dos contratos e a análise do desempenho;
- a prestação de contas e a transparência na celebração dos contratos, ao permitir a auditabilidade dos atos e decisões;
- o planejamento das ações do Plano Plurianual a serem executadas em regime de PPP;
- a participação e controle social nos projetos;
- a consideração da equidade, cobertura e expansão do acesso à infra-estrutura na análise dos projetos de PPP, com vistas à redução do senso de injustiça;
- a melhoria contínua do programa de parcerias, por meio da incorporação das lições aprendidas nos projetos pioneiros;
- a defensibilidade e sustentabilidade da política de PPP.

8.1 Objetivo

Este trabalho teve como objetivo “propor um modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de PPP, aplicado ao caso brasileiro, a partir da análise crítica dos modelos disponíveis e da experiência internacional com a implementação das parcerias público-privadas”. Além disso, o modelo proposto deve possibilitar a análise das seguintes questões:

- i) análise prévia da qualidade do investimento (“ex ante”): legalidade, responsabilidade fiscal e conveniência e oportunidade;
- ii) análise posterior da qualidade do investimento (“ex post”): provisão do serviço adequado, cumprimento de prazos e custos, flexibilidade contratual a um custo aceitável e imposição da alocação de riscos do contrato.

Os modelos internacionais e a experiência internacional com a implementação de parcerias público-privadas foram analisados criticamente nos Capítulos 2, 3, 4, 5 e 6. Um modelo de análise da qualidade do investimento em múltiplos estágios foi proposto no capítulo 7 e estruturado para refletir os marcos intermediários e os principais pontos de decisão no processo de desenvolvimento de um projeto de PPP. Ele também reflete as necessidades de condução de auditorias e controles por parte dos órgãos do governo, além da formulação de políticas públicas.

O modelo proposto se baseou na análise crítica dos modelos disponíveis, práticas de excelência na contratação dos projetos e deficiências na implementação das parcerias identificadas na revisão bibliográfica. Dentre as particularidades do modelo proposto, destacam-se:

- estabelecimento dos processos de governança para o desenvolvimento do projeto de PPP;
- definição dos processos e procedimentos para a identificação e análise da qualidade do investimento no projeto de PPP;
- definição dos processos e procedimentos para a celebração dos contratos;
- foco na análise do desempenho durante a fase operacional e aprendizagem organizacional, por meio da definição dos processos e procedimentos de gestão de contratos de PPP;
- consideração de um conjunto de aspectos financeiros e não financeiros na análise da qualidade do investimento em projetos de PPP;
- análise da qualidade do investimento:
 - análise financeira:
 - apreçamento dos riscos diversificáveis no fluxo de caixa do projeto;
 - apreçamento dos riscos sistemáticos por meio de ajustes na taxa de desconto;

- possibilidade de uso de técnicas simples e avançadas de análise de riscos;
- comparação financeira entre o Projeto Público de Referência e o Modelo da PPP durante a análise da qualidade do investimento 2 (AQI-2), com o intuito de informar a seleção do método contratual a ser utilizado. Durante a licitação, o Modelo da PPP é comparado com as propostas do setor privado. O Projeto Público de Referência é utilizado apenas em circunstâncias especiais, tais como a participação de um número reduzido de competidores ou em caso de anormalidades no certame;
- análise não-financeira:
 - análise do interesse público e da distribuição dos custos e dos benefícios do projeto para as partes interessadas;
 - análise do interesse privado, por meio da condução de sondagens de mercado, com o intuito de avaliar o interesse comercial no projeto e assegurar uma competição robusta;
- análise da qualidade durante a fase operacional do contrato, a fim de avaliar a imposição da alocação de riscos do contrato, a prestação do serviço adequado, a eficiência na gestão de mudanças, a eficácia dos incentivos contratuais para o aumento do desempenho e o impacto das renegociações e ajustes contratuais na qualidade do investimento;
- identificação e consulta às partes interessadas, incluindo as partes afetadas de forma potencialmente adversa, tais como as comunidades próximas ao projeto e os funcionários a serem transferidos para o setor privado;
- análise da conformidade com a legislação aplicável, idoneidade do consórcio para contratar com o governo, questões referentes ao terreno, desapropriações, servidões administrativas, escrituras, processos de reintegração de posse e regularidade fiscal, e aceitação da alocação de risco pelos licitantes;
- conformidade com os requisitos para o licenciamento ambiental.

Entende-se que o modelo atendeu integralmente aos objetivos propostos e respondeu todas as questões referentes à legalidade, responsabilidade fiscal, conveniência e oportunidade, provisão do serviço adequado, cumprimento dos prazos e custos, flexibilidade contratual a um custo aceitável e imposição da alocação dos riscos no contrato. Portanto, conclui-se que a tese atendeu aos objetivos delineados no início da pesquisa.

8.2 Metodologia

A metodologia se mostrou adequada para o atendimento ao objetivo da pesquisa. A revisão bibliográfica possibilitou a investigação dos modelos internacionais de análise do “value for money”, da adequação e abrangência das técnicas empregadas, das falhas nos programas e projetos de PPP, das potenciais vantagens e desvantagens dos diferentes arranjos de cooperação entre o governo e o setor privado, assim como dos fatores que otimizam ou reduzem a qualidade do investimento. As entrevistas, por sua vez, permitiram o exame de questões importantes relacionadas com o “value for money” nos projetos de PPP e a consulta aos planos de negócios preliminares e finais utilizados na análise da qualidade do investimento em projetos educacionais e hospitalares da primeira carteira de PPP executada na Escócia.

8.3 Limitações

A primeira limitação da pesquisa diz respeito à impossibilidade de testar o modelo em um caso real, tendo em vista o prazo de maturação dos projetos de PPP. Logo, a aplicabilidade do modelo foi testada por meio de rodadas sucessivas de análise crítica com os orientadores e da fundamentação teórica do modelo proposto com base em práticas gerenciais de excelência adotadas em países com programas de PPP consolidados, bem como modelos de análise do “value for money”.

A segunda limitação diz respeito ao foco de aplicação do modelo, voltado para projetos que implicam a implantação de infra-estruturas físicas, tais como rodovias, ferrovias, hospitais, prisões e escolas, necessários para a prestação do serviço público. A aplicação em outras modalidades de projeto demandaria uma série de adaptações ao modelo.

A terceira limitação diz respeito às dificuldades para a condução da análise proposta pelo modelo:

- técnicas: potencial dificuldade para a obtenção de informações com a qualidade e o nível de agregação necessário para a condução das análises;
- gerenciais: carência de recursos humanos para a condução das análises no setor público;
- financeiras: os órgãos públicos podem não dispor de recursos financeiros para a condução da análise da qualidade do investimento.

Contudo, reitera-se que a participação privada em infra-estrutura implica mudanças nos papéis do governo e o cumprimento eficiente desses papéis exige uma evolução na abordagem do governo em relação à gestão da informação e do conhecimento. Os mecanismos para a análise do desempenho dos planos, programas e projetos e a coordenação entre os diversos órgãos setoriais precisam ser aperfeiçoados. Da mesma forma, é preciso que os órgãos públicos

invistam na consolidação das informações e na criação de bancos de dados sobre os projetos de infra-estrutura. Além de dificultar o planejamento das ações e a análise dos projetos, a falha na gestão das informações pode exercer um impacto significativo na administração do contrato, possibilitando comportamentos oportunistas e a captura do governo e dos reguladores pelos prestadores de serviços.

8.4 Estudos futuros

Durante a condução desta pesquisa, identificaram-se diversos tópicos que carecem de investigações adicionais, tais como:

- especificações de desempenho;
- setores, programas e projetos adequados para a PPP;
- riscos fiscais;
- apreçamento das garantias;
- procedimentos para a condução das sondagens de mercado;
- práticas de excelência no processo licitatório;
- práticas de excelência na gestão dos contratos;
- sistemas de avaliação de desempenho;
- mecanismos de pagamento;
- gestão das propostas não solicitadas do setor privado;
- medidas para a redução dos custos e prazos licitatórios;
- gestão das comunicações durante o processo licitatório;
- critérios de julgamento das propostas do setor privado;
- alocação de riscos em diferentes setores;
- transferência de riscos durante a fase operacional;
- gestão das partes interessadas;
- controle social;
- prestação de contas;
- modelos de PPP para projetos de infra-estrutura econômica;
- modelos de PPP para projetos de infra-estrutura social.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W.; CAPOBIANCO, E.; NAVES, R. Contratações de obras e serviços (licitações). In: Speck, B. W. (Org.): **Caminhos da transparência**, Campinas: Editora Unicamp, 2002, p. 105-131.

ACCOUNTS COMMISSION. **Taking the initiative**: using PFI contracts to renew council schools. Edinburgh: Accounts Commission, 2002. 92 p.

AGUIAR FILHO, **Modelo Institucional do Setor Elétrico Brasileiro: Análise da Capacidade de Atração de Capital Privado para Investimentos em Geração de Energia Hidrelétrica**. São Paulo, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), 2007. 186 p.

AKINTOYE, A.; HARDCASTLE, C.; BECK, M.; CHINYIO, E.; ASENOVA, D. Achieving best value in private finance initiative project procurement. *Construction Management and Economics*, v. 21, n. 5, p. 461-470, 2003.

ALENCAR, C. T. **Derivação de Fundos para Investimento em Empreendimentos de Infra-Estrutura no Brasil: A Viabilidade da Securitização nas Concessões Rodoviárias e de Geração Independente de Energia Hidrelétrica**. São Paulo, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Tese (Doutorado em Engenharia Civil), 1998. 281 p.

ALLEN, G. **The Private Finance Initiative (PFI)**. London: Economic Policy and Statistics Section, 2001. 45p. (Library of the House of Commons Research Paper 01/117).

ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES. Investor perceptions of regulatory and institutional risk in Latin America. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2004. 27p.

ANDRES, L.; GUASCH, J.L.; FOSTER V. **The Impact of Privatization on Firms in the Infrastructure Sector in Latin America Countries**. Washington, D.C: The World Bank, 2005. Não-publicado.

ANDREWS, C. **Contracted and publicly managed prisons**: cost and staffing comparisons 1997-98. London: HM Prison Service, 2000.

ANNUATTI-NETO, F.; BAROSSA-FILHO, M.; CARVALHO, A. G.; MACEDO, R. **Costs and benefits of privatization**: evidence from Brazil. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2003, 56 p.

ARBACHE, J. **Do Structural Reforms Always Succeed?** Lessons from Brazil. Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research (WIDER), 2004, 57 p. (Research Paper n. 58-2004).

ARTHUR ANDERSEN; ENTERPRISE LSE. **Value for money drivers in the private finance initiative**. London: The Treasury Taskforce Limited, 2000. 58 p.

ASCHAUER, D. Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, v. 23, n. 2, p. 177-200, 1989.

ASKAR, M. M.; GAB-ALLAH, A. A. Problems facing parties involved in build, operate and transfer projects in Egypt. *Journal of Management in Engineering*, v. 18, n. 4, p. 173-178, 2002.

ASSOCIATION OF CHARTERED CERTIFIED ACCOUNTANTS. **Evaluation the operation of PFI in roads and hospitals**. London: ACCA, Research Report n. 84, 2004, 238 p.

ASSOCIATION OF CHARTERED CERTIFIED ACCOUNTANTS. **Survey: do PFI schemes provide value for money?** London: ACCA, 2002, 13 p.

ASSOCIATION OF DIRECT LABOUR ORGANISATIONS. **The employment impact of the private finance initiative in local government**. Manchester: ADLO, 1999.

AUDIT COMMISSION. **Building for the future: the management of procurement under the private finance initiative**. London: Audit Commission, 2001, 53 p.

AUDIT COMMISSION. **PFI in schools: the quality and cost of buildings and services provided by early private finance initiative schemes**. London: Audit Commission, 2003. 55 p.

AUDITOR GENERAL FOR SCOTLAND. Submission to the private finance initiative/public-private partnerships inquiry. In: **SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE OFFICIAL REPORT**, 5th Report 2002. Disponível em: <www.scottish.parliament.uk> Acesso em: 08 fev. 2008.

AUDITOR GENERAL OF CANADA. **Involving others in governing: accountability in risk**. Ottawa, 1999. Report, Chapter 23. Disponível em: <<http://www.oag-bvg.gc.ca>>. Acesso em: 08 fev. 2008.

AUDITOR GENERAL OF CANADA. **Placing the public's money beyond parliament's reach**. Ottawa, 2002. Report, Chapter 1. Disponível em: <<http://www.oag-bvg.gc.ca>>. Acesso em: 08 fev. 2008.

AUDITOR GENERAL. **Managing risk across the public sector**. Melbourne: Government Printer for the State of Victoria, 2003. 106 p. n. 6 - Session 2003.

AUSTIN, J.; COVENTRY, G. **Emerging issues in privatized prisons**. Washington: Bureau of Justice Assistance, 2001. 91 p.

AUSTRALIAN COUNCIL FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT. **PFP projects**. Sydney: Australian Council for Infrastructure Development, 2002.

AUSTRALIAN COUNCIL FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT. **Public-private partnerships: a brief summary**. Sydney: Australian Council for Infrastructure Development, 2003. 3 p.

AUSTRALIAN STANDARDS. **AS/NZS 4536: 1999 life cycle costing, an application guide**. Homebush: Standards Australia, 1999.

BALL, R.; HEAFEY, M.; KING, D. Private finance initiative: a good deal for the public purse or a drain on future generations? **Policy & Politics**, Bristol, v. 29, n. 1, p. 95-108, 2001.

BALL, R.; HEAFEY, M.; KING, D. Some lessons from using PFI for school building projects. **Local Government Study**, v. 29, n. 2, p. 89-106, 2003.

BETTIGNIES, J.; ROSS, T. The economics of public-private partnerships. **Canadian public policy: analyse de politiques**, Downsview, CA, v. 30, n. 2, p. 135-154, 2004.

BOASE, J. P. Beyond government: the appeal of public-private partnerships. **Canadian Public Administration**, Toronto, v. 43, n. 1, p. 88, 2000.

BOEUF, P. Public-private partnerships for transport infrastructure projects. In: TRANSPORT INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT FOR A WIDER EUROPE SEMINAR, 2003, Paris. **[Trabalhos apresentados]**. Paris, 2003, 22 p.

BOIX, C. **Privatization and public discontent in Latin America**. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, 2005. Não-publicado.

BORTOLOTTI, B. et al. **Sources of performance improvement in privatized firms**: a clinical study of the global telecommunications industry. Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), FEEM Working Paper n. 26, 2001, 49 p.

BOYLE, S.; HARRISON, A. **Investing in health buildings**: public-private partnerships. London: The King's Fund, 2000, 45 p.

BOYNE, G. et al. Best value: total quality management for local government. **Public Money & Management**, v. 22, n. 3, p. 9-16, 2002.

BRASIL. Lei n. 8.666-93, de 21/06/1993. Regulamenta o art. 37º, inciso XXI da Constituição Federal e institui normas para licitação e contratos da administração pública e da outras providências. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil**: Poder Executivo, Brasília, DF, 22/06/1993.

BRASIL. Lei n. 8.987/95, de 13/02/1995. Regulamenta a prestação de serviços por concessionárias e permissionárias. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil**: Poder Executivo, Brasília, DF, 14/02/1995.

BRASIL. Lei n. 10.871/2004b, de 20/05/2004. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil**: Poder Executivo, Brasília, DF, 21/05/2004b.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30/12/2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil**: Poder Executivo, Brasília, DF, 31/12/2004.-, Projeto de Lei n. 3.337/2004a. Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, altera a Lei n. 9.986, de 18 de julho de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>> Acesso em: 15 fev. 2008.

BRASIL. Lei n. 11.445/2007, de 05/01/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil**: Poder Executivo, Brasília, DF, 08/01/2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Casa Civil. **Projeto piloto**: relatório de progresso nº 1. Brasília, DF, 2005. 25 p.

BRASIL. O financiamento do saneamento básico em 2003/2004: **piloto de uma nova abordagem para o investimento público no Brasil? Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, dez. 2004, 15 p.-**, Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n. 614, de 21/08/2006. Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP, de que trata a Lei n. 11.079, de 2004. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil**: Ministério da Fazenda, DF, 21/08/2006.

Briceño-Garmendia, C.; Estache, A.; Shafik, N. Infrastructure services in developing countries: access, quality, costs and policy reform. Washington, D.C.: World Bank, 2004, 33 p. (Policy Research Working Paper n. 3468)

BRITISH COLUMBIA. **An introduction to public-private partnerships**. Victoria: Ministry of Finance and Corporate Relations, 2002.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-19, Jan./Mar. 2005.

BRIXI, H. P.; IRWIN, T., **Fiscal support for infrastructure in East Asia and the Pacific**: Toward a more effective and transparent approach, Background paper for a report by the Asian Development Bank, Japan Bank for International Cooperation and World Bank on Infrastructure in East Asia and the Pacific. Washington, D.C.: World Bank, 2004, 31 p.

BROADBENT, J.; GILL, J.; LAUGHLIN, R. Evaluation the private finance initiative in the National Health Service in the UK. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, Bradford, v. 16, n. 3, p. 422-445, 2003.

BUILDING RESEARCH ESTABLISHMENT. **Client report**: design quality of PFI schools. Client report number 208-774, Prepared on behalf of BRE by Martin Cook & Colin Ashford (Principal Consultants), Watford: BRE, 2002. 63 p.

BUTLER, E.; STEWART, A. **Seize the initiative**. London: Adam Smith Institute, 1996. 31 p.

BUTT, H.; PALMER, B. **Value for money in the public sector**: the decision-maker's guide. Oxford: Blackwell, 1985. 187 p.

CALDERÓN, C.; EASTERLY, W.; SERVEN, L. **Infrastructure compression and public sector solvency in Latin America**. Washington, D.C.: World Bank, Policy Research Working Paper, n. 187, 2002, 23 p.

CALDERÓN, C.; EASTERLY, W.; SERVEN, L. **Latin America's infrastructure in the era of macroeconomic crises**. In: Calderón, C.; Easterly, W.; Servén, L. (Org.). The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America. Washington, D.C.: World Bank, 2003, pp. 21-94.

CALDERÓN, C.; SERVÉN, L. **The effects of infrastructure development on growth and income distribution**. Washington, D.C.: World Bank, Policy Research Working Paper, n. 3400, 2004, 43 p.

CALDERÓN, C.; SERVEN, L. **The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap**. In: Calderón, C.; Easterly, W.; Servén, L. (Org.). The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America. Washington, D.C.: World Bank, 2003, pp. 95-118.

CAMBRIDGE ECONOMIC POLICY ASSOCIATES. **Public-private partnerships in Scotland**: evaluation of performance. Scotland: Cambridge Economic Policy Associates Ltd., 2005. 62 p. (Final Report).

CANADIAN UNION OF PUBLIC EMPLOYEES. Experts tell Romanow Commission that public-private partnerships are not the answer. In: **The Fact**. Ottawa: CUPE, mai. 2002, 20 p.

CANNADI, J.; DOLLERY, B. An evaluation of private sector provision of public infrastructure in Australian local government. **Australian Journal of Public Administration**, Australia, v. 64, n. 3, p. 112-118, 2005.

CANNING, D. **Infrastructure's contribution to aggregate output**. Washington, D.C.: World Bank, 1999, 16 p. (Research Working Paper, n. 2246)

CELESTE, R. F. Strategic alliances for innovation: emerging models of technology-based twenty-first century economic development. **Economic Development Review**, v. 14, n. 1, p. 4-12, 1996.

CENTRE FOR PUBLIC SERVICES. **Calculation of the National Costs and Savings of CCT**. Sheffield: CPS, 1995 (Research Paper).

CENTRE FOR PUBLIC SERVICES. **Private finance initiative and public private partnerships: what future for public services?** Newcastle: Centre for Public Services, 2001, 36 p.

CENTRE FOR PUBLIC SERVICES. **Privatising justice: the impact of the private finance initiative in the criminal justice system**. London: Justice Forum, 2002, 69 p.

COLLING, T. Contracting public services: the management of compulsory competitive tendering in two county councils. **Human Resource Management Journal**, v. 3, n. 4, p. 2, 1993.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **A visão da CNI sobre o estado da infraestrutura**. Brasília: Conselho de Infra-estrutura, 2004, 4 p.

COSTA, A.; SILVA, C. Parceria público-privada em Portugal: o caso das estradas sem portagem (SCUTs). In: PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA, 2003, Rio de Janeiro. **[Trabalhos apresentados]**. Rio de Janeiro, 2003, 18 p.

CHISARI, O.; ESTACHE, A.; ROMERO, C. Winners and losers from the privatization and regulation of utilities: lessons from a general equilibrium model of Argentina. **World Bank Economic Review**, Washington, D.C., v. 13, n. 2, p. 357-78, 1999.

CHONG, A.; HENTSHIEL, J.; SAAVEDRA, J. **Bundling Services and Household Welfare in Developing Countries: The Case of Peru**. Washington D.C.: World Bank, 2004, 9 p. (Policy Research Working Paper n. 3310)

CHUSSODOVSKY, M. **The globalisation of poverty: impacts of IMF and World Bank reforms**. London: Zed Books, 1998.

DANIELS, R.; TREBILCOCK, M. Private provision of public infrastructure: an organizational analysis of the next privatization frontier. **University of Toronto Law Journal**, v. 46, p. 375-426, 1996.

DEMETRIADES, P.; MAMUNEAS. Intertemporal Output and Employment Effects of Public Infrastructure Capital: Evidence from 12 OECD Economies. **The Economic Journal**, v. 110, n. 465, p. 687-712, 2000.

DEMIRAG, I.; DUBNICK, M.; KHADAROO, M. I. A framework for examining accountability and value for money in the UK's private finance initiative. **Journal of Corporate Citizenship**, v. 15, p. 63-76, 2004.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Ferrovias: Histórico**. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/menu/ferrovias/historico>> Acesso em: 09 fev. 2008.

DEPARTMENT OF HEALTH. **The new NHS, modern, dependable.** Presented to Parliament by the Secretary of State for Health by Command of Her Majesty. London: The Stationery Office, 1997.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT. Public-private partnership assessment. Dublin, 2000. 42 p. (Public Private Partnership Guidance Note 4).

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS. **Local government and the private finance initiative:** an explanatory note on PFI and public-private partnerships in local governments. London, 1998. Disponível em: <<http://www.local.odpm.gov.uk/pfi/intro/index.htm>> Acesso em: 8 fev. 2008.

DJANKOV, S.; LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. The regulation of entry. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 117, n. 1, p. 1-37, 2002.

DUFFIELD, C. PPPs in Australia. In: ONE DAY CONFERENCE ON PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES, 2005, Hong Kong. **Proceedings...** Hong Kong: Centre for Infrastructure and Construction Industry Development, HKU, The Hong Kong Institution of Engineers, 2005. p. 5-14.

DUFFIELD, C. PPPs in Australia. In: ONE DAY CONFERENCE ON PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES, 2005, Hong Kong. **Proceedings...** Hong Kong: Centre for Infrastructure and Construction Industry Development, HKU, The Hong Kong Institution of Engineers, 2005. p. 5-14.

DUTRA, P. P. A. O controle das parcerias público-privadas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, n. 3, ano XXIII, 2005. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas> Acesso em: 09 fev. 2008.

EASTERLY, W. The lost decade: developing countries' stagnation in spite of policy reform 1980-1998. **Journal of Economic Growth**, v. 6, n. 2, p. 135-157, jun. 2001.

EASTERLY, W.; REBELO, S. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. **Journal of Monetary Economics**, v. 32, n. 3, p. 417-458.

EDWARDS, P.; SHAOUL, J. Partnerships: for better, for worse? **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 16, n. 3, p. 397-421, 2003.

ENGEL, E.; FISCHER, R.; GALETOVIC, A. A new approach to private roads. **Regulation**, v. 25, n. 3, p. 18-22, 2002.

ENGEL, E.; FISCHER, R.; GALETOVIC, A. Highway franchising in Latin America: is this the right model? In: LATIN AMERICA CONFERENCE ON SECTOR REFORM, Stanford Center for International Development, New Haven, 2003, 30 p.

ENGEL, E.; FISCHER, R.; GALETOVIC, A. **Privatizing highways in Latin America:** is it possible to fix what went wrong? New Haven: Yale University Economic Growth Center. Discussion Paper, n. 866, 2003, 27 p.

ENGEL, E.; FISHER, R.; GALETOVIC, A. Highway franchising: pitfalls and opportunities. **American Economic Review**, v. 87, n. 2, p. 68-72, 1997.

ENGLISH, L. M.; GUTHRIE, J. Driving privately financed projects in Australia: what makes them tick? **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, Bradford, v. 16, n. 3, p. 493-511, 2003.

ERNST & YOUNG. **Submission by Ernst & Young in response to review of Partnerships Victoria provided infrastructure.** Draft Report prepared by Peter Fitzgerald, dated December 1 2003, Sydney: Ernst & Young, 10 p. 2004.

ESCOTT, K.; WHITFIELD, D. **The gender impact of CCT in Local Government.** Manchester: Equal Opportunities Commission, 1995, 252 p. (Research Discussion Series n. 12)

ESTACHE, A. **Argentina 1990s' utilities privatization: a cure or a disease?** Washington, D.C.: World Bank, 2003, 28 p. (World Bank Working Paper Series).

ESTACHE, A. **Emerging infrastructure policy issues in developing countries:** a survey of recent economic literature. Washington, D.C.: World Bank, 2004, 42 p. (Policy Research Working Paper n. 3442)

ESTACHE, A. **Privatization and regulation of transport infrastructure in the 1990s:** successes... and bugs to fix for the next millennium. Washington, D.C.: The World Bank, 1999, 36 p. (Policy Research Working Paper n. 2248)

ESTACHE, A.; QUESADA, L. **Concession contract renegotiations: some efficiency vs. equity dilemmas.** Washington, D.C.: World Bank, 2004, 36 p.

ESTACHE, A.; ROSSI, M. **Have consumers benefited from the reforms in the electricity distribution sector in Latin America?** Washington D.C.: World Bank, 2004, 42 p. (Policy Research Working Paper n. 3442)

ESTACHE, A.; STRONG, J. **The rise, the fall, and...:** the emerging recovery of project finance in transport. Washington, D.C.: World Bank, 2000. 31 p. (Policy Research Working Paper n. 2385)

ESTACHE, A.; FOSTER, V.; WODON, Q. **Accounting for poverty in infrastructure reform:** learning from Latin America's experience. Washington, DC: World Bank Institute Development Studies, 2002, 133 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Commission Interpretative Communication on Concessions Under Community Law. C 121/02.** Brussels, 2000, Disponível em: <http://kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Ert.Kozlemany_koncesszio_EN.pdf> Acesso em: 30 jun. 2008.

EUROPEAN COMMISSION. **Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, C 100 2/005.** Brussels, 2004. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/internal_market>. Acesso em: dia set. 2005.

EUROSTAT. **Eurostat News Release 18/2004:** treatment of public-private partnerships. 11 fev. 2004.

FARRELL, D. The hidden dangers of the informal economy. **The McKinsey Quarterly**, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.mckinseyquarterly.com>>. Acesso em: 10 out. 2004.

FAY, M., LEIPZIGER D., WODON Q.; YEPES T. Achieving child health-related millennium development goals: the role of infrastructure. **World Development**, v. 33, n. 8, p. 1267, 2005.

FAY, M.; MORRISON, M. **Infrastructure in Latin America and the Caribbean:** recent developments and key challenges. Washington D.C.: The World Bank, 2005. v.1, 82 p.

FAY, M.; YEPES, T. **Investing in infrastructure**: what is needed from 2000 to 2010? Washington D.C.: The World Bank, 2003. 26 p.

FAYARD, A. Overview of the scope and limitation of public-private partnerships. In: SEMINAR ON PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN TRANSPORT INFRASTRUCTURE FINANCING, 1999, Paris [**Trabalhos apresentados**] Paris, 1999, 20 p.

FERREIRA, P. C.; NASCIMENTO, L. C. **Welfare and growth effects of alternative fiscal rules for infrastructure investment in Brazil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 65 p.

FIOCCA, D. Parcerias público-privadas (PPP) e investimentos diretos estrangeiros. In: FÓRUM INTERNACIONAL IIR – PPP EM INFRA-ESTRUTURA, 2., 2004, São Paulo. [**Trabalhos apresentados**]. São Paulo, 2004. 18 p.

FISHER, G.; BABBAR, S. **Private financing of toll roads**. Washington, D.C.: The World Bank, 1996. 47 p. (RCM Discussion Paper Series, n. 117).

FITZGERALD, R. **When government goes private**. New York: Universe Books, 1988, 330 p.

FLINDERS, M. The politics of public-private partnerships. **The British Journal of Politics & International Relations**, v. 7, n. 2, p. 215-239, 2005.

FLYVBJERG, B.; HOLM, M. K.; BUHL, S. L. How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects? **Transport Reviews**, v. 23, n. 1, p. 71-88, 2003.

FOLDVARY, F. Infrastructure: optimal private and governmental funding and provision. **Economic Affairs**, Oxford, v. 25, n. 1, p. 25-30, 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. Bolívia fala em negociação mais "técnica". São Paulo, 18 set. 2006. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br>> Acesso em: 18 set. 2006.

FORSHAW, A. The U.K. revolution in public procurement and the value of project finance. **Journal of Project Finance**, v. 5, p. 49-54, 1999.

FOSTER, V.; IRUSTA, O. **Does infrastructure reform work for the poor**: a case study on the twin cities of La Paz and El Alto. Washington, D.C.: World Bank, 2001, 29 p.

FOSTER, V.; YEPES, T. **Is cost recovery a feasible objective for water and electricity?** The Latin American experience. Washington, D.C.: World Bank, 2006, 41 p. (Policy Research Working Paper n. 3943).

FRANCO, V. G. **Parcerias público-privadas no Brasil: em busca de eficiência por meio da alocação de riscos**. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Dissertação (Mestrado em Economia Política), 2007, 165 p.

FROUD, J.; SHAOUL, J. Appraising and evaluating PFI for NHS hospitals. **Financial Accountability and Management**, v. 17, n. 3, p. 247-270, 2001.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **A PPP e a qualidade do gasto público**. 2004. Disponível em: <<http://www.fgv.br/ibre/cecon/cibre.html>>. Acesso em: 10 out. 2004.

GAFFNEY D.; POLLOCK A. M.; PRICE, D.; SHAOUL J. PFI in the NHS: is there an economic case? **British Medical Journal**, London, v. 319, p. 116-119, 1999.

GAFFNEY, D., POLLOCK, A. **Can the NHS afford the PFI?** London: British Medical Association, Health Policy and Economic Research Unit, dez. 1997.

GALIANI, S.; GERTLER, P.; SCHARGRODSKY, E. Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality. **Journal of Political Economy**, v. 113, n. 1, pp. 83-120, 2005.

GALVÃO, M. C. C. P. (Coord.) **Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público-privada**. São Paulo: FUNDAP, 1997, 68 p.

GANNON, C.; LIU, Z. **Poverty and Transport**. Washington, D.C.: World Bank, 1997 (TWU Discussion Paper n. 30)

GOMEZ-IBANEZ, J. A.; MEYER, J. R. **Going private**: the international experience with transport privatization. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993, 300 p.

GONZALEZ, J. A.; GUASCH, J. L.; SEREBRISKY, T. **Latin America**: addressing high logistics costs and poor infrastructure for merchandise transportation and trade facilitation. Washington, D.C.: World Bank, 2007, 39 p.

GRIMSHAW, D.; VINCENT, S.; WILLMOTT, H. Going privately: partnership and outsourcing in UK public services. **Public Administration**, v. 80, n. 3, p. 475-502, 2002.

GROUT, P. A. The economics of the private finance initiative. **Oxford Review of Economy Policy**, v. 13-4, p. 53-66, 1997.

GRYMSEY, D.; LEWIS, M. K. **Public private partnerships**: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004. 268 p.

GUASCH, J. L. **Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions**: Doing It Right. Washington, D.C.: World Bank, 2004, 211 p.

GUASCH, J. L. **Logistics costs and their impact and determinants in Latin America and the Caribbean**. Washington, D.C.: World Bank, 2002.

GUASCH, J. L.; KOGAN, J. **Inventories in Developing Countries**: Levels and Determinants – A Red Flag for Competitiveness and Growth. Washington, D.C.: World Bank, 2001.

GUASCH, J.- L.; LAFFONT, J - J.; STRAUB, S. **Renegotiation of concession contracts in Latin America**. Washington, D.C.: World Bank, 2003, 41 p. (World Bank Working Paper n. 3011)

GUASCH, J. L.; LAFFONT, J. J.; STRAUB, S. **Concessions of infrastructure in Latin America**: government-led renegotiation. Washington, D.C.: World Bank, 2005, 44 p. (Policy Research Working Paper No. 3749)

GUASCH, J. L.; SPILLER, P. **Managing the regulatory process**: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story. Washington, D.C.: World Bank Publications, 1999. 319 p.

GUPTA, S.; SCHILLER, C.; MA, H. **Privatization, social impact and social safety nets**. Washington: International Monetary Fund, 1999, 27 p. (IMF Working Paper)

HALL, M.; HOLT, R.; GRAVES, A. Private finance, public roads: configuring the supply chain in PFI highway construction. **European Journal of Purchasing & Supply Management**, v. 6, p. 227-235, 2000.

HAMILTON, M. J. **Privately financed road infrastructure**: a concession company's point of view. Washington, D.C.: The World Bank and Economic Commission for Africa, 1996, 17 p. (Sub-Saharan Africa Transport Policy Program Working Paper n. 26)

HANDLEY-SCHACHLER, M.; GAO, S. Can the private finance initiative be used in emerging economies?: lessons from the UK's successes and failures. **Managerial Finance**, v., p. 36-51, 2003.

HANSARD (House of Commons daily debates). **PFI Projects**. London: House of Commons, Written Answer, 28 fev., 2000, Disponível em:<http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/2000/feb/28/pfi-projects> Acesso em: 09 jan. 2008.

HANSARD. **House of Commons daily debates**, written reply by Keith Hill, MP, Minister for Transport, 10, Column 255W, mai. 2001.

HANSARD. **London Underground**. Column 255W, 10 mar. 2001. Disponível em:<<http://www.publications.parliament.uk>> Acesso em: 09 fev. 2008 (House of Commons daily debates)

HANSARD. **PFI Projects**. Column 63W, 28 fev. 2000, Disponível em:<<http://www.publications.parliament.uk>> Acesso em: 09 jan. 2008 (House of Commons daily debates)

HARDY, A. Letter to the editor. **The Age**, Melbourne, 31 Dec. 2003.

HARRIS, C. **Private participation in infrastructure in developing countries**: trends, impacts and policy lessons. Washington, D.C.: World Bank, 2003. 60 p.

HARRIS, S. **Public private partnerships**: delivering better infrastructure services. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2003a. 22 p.

HEALD, D. Privately financed capital in public service. **The Manchester School**, v. 65, n. 5, p. 568-598, 1997.

HEALD, D. Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, Bradford, v. 16.3, p. 342-71, 2003.

HM CHIEF INSPECTOR OF PRISONS. **Report on a full unannounced inspection of Her Majesty's Prison and Young Offender Institution Ashfield, 1-5 Jul. 2002**. London: HM Services, 2002.

HM TREASURY. **Government accounting**: a guide on accounting and financial procedures for the use of government departments. London: HMSO, 1989.

HM TREASURY. **HM Treasury News Release 65/98**. 27 abr. 1998. Disponível em:<http://archive.treasury.gov.uk/press/1998/p65_98.html> Acesso em: 09 fev. 2008.

HM TREASURY. **Partnerships for prosperity**: the private finance initiative. London: Treasury Task Force on Private Finance, 1997.

HM TREASURY. **PFI**: meeting the investment challenge. London: The Stationery Office, 2003, 134 p.

HM TREASURY. **Public private partnerships**: the government's approach. London: The Stationery Office, 2000, 47 p.

HM TREASURY. **The Green Book**: Appraisal and evaluation in central government. London: The Stationery Office, 2003, 54 p.

HM TREASURY. **Value for money assessment guidance**. London: The Stationery Office, 2004, 50 p.

HODGE, G. A. **Privatization**: an international review of performance. Boulder: Westview Press, 2000. 312 p.

HOOD, J.; MCGARVEY, N. Managing the risks of public-private partnerships in Scottish local government. **Policy Studies**, v. 23, n. 1, p. 21–35, Mar. 2002.

HOUSE OF REPRESENTATIVES STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT, COMMUNICATIONS AND INFRASTRUCTURE. **Constructing and Reconstructing Australia's Public Infrastructure**. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1987, p. 3-4.

HUNDLEY, I. Submission in response to the review of partnerships Victoria provided infrastructure. Draft Report prepared by Peter Fitzgerald, dated December 1 2003, North Balwyn: Ian Hundley, 10 p. 2004.

INCOMES DATA SERVICES. **Pay and conditions on the London buses**. London: IDS, 2000 (Report 809)

INDUSTRY CANADA. **Keys to successful P3**. Ottawa, 2004.

INDUSTRY COMMISSION. **Taxation and financial policy impacts on urban settlement**. Canberra: Australian Government Publishing Service, Vol. I, Report n. 30, 1993, 432 p.

INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES. **Tax options for 1993**: the Green budget. London: IFS, 1993, 136 p.

INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH. **Building better partnerships**. London: IPPR, 2001.

INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH. **Opening it up: accountability and partnerships**. London: IPPR, 2004.

INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS OF SCOTLAND. Submission to the private finance initiative/public-private partnerships inquiry. In: **SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE OFFICIAL REPORT**, 5th Report 2002. Disponível em: <www.scottish.parliament.uk>. Acesso em: 08 fev. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 09 fev. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Boletim de Conjuntura**, Brasília: IPEA, n. 66, set. 2004. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc066.htm>> Acesso em: 09 fev. 2008.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. El desarrollo allá de la economía. Informe del progreso económico y social en América Latina, Washington, D.C.: IADB, 2000.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Public private partnerships**. Washington, D.C.: IMF, Fiscal Affairs Department, 2004, 48 p.

IRWIN, T.; KLEIN, M.; PERRY, G. E.; THOBANI, M. Managing government exposure to private infrastructure risks. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 14, n. 2, p. 229-245, Aug. 1999.

ISLAM, A.; MONSALVE, C.; . **Privatization**: a panacea or a palliative. New York: United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 2001, 72 p.

JACOBY, H. Access to Rural Markets and the Benefits of Rural Roads. **The Economics Journal**, v. 110, n. 465, p. 713-737. 2002.

JEFFERIES, M.; GAMESON, R.; ROWLINSON, S. Critical success factors of the BOOT procurement system: reflections from the Stadium Australia case study. **Engineering, Construction and Architectural Management**, Loughborough, v. 9, n. 4, p. 352-361, 2002.

JOUMARD, I.; KONGSRUD, P. M.; NAM, Y. S.; PRICE, R. **Enhancing the effectiveness of public spending**: experience in OECD countries. Paris: OECD, 2004, 53 p. (Department Working Papers n. 380).

KEONG, C. H.; TIONG, R. L. K.; ALUM, J. **Conditions for successful privately initiated infrastructure projects**, In: Proceedings of the Institution of Civil Engineers, Civil Engineering, v. 120, p. 59-65, mai. 1997.

KERR, D. The PFI miracle. **Capital and Class**, London, n. 64, p. 17-28, Spring 1998.

KIKERI, S.; KOLO, A. **Privatization**: trends and recent developments. Washington, D.C.: World Bank, 2005. 33 p.

KIKERI, S.; NELLIS, J. An assessment of privatization. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 19, n. 1, p. 17, Spring 2004.

KIKERI, S.; NELLIS, J.; SHIRLEY, M. Privatization: lessons from market economies. Washington: **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 9, n. 2, p. 241-272, 1994.

KLEIN, B.; CRAWFORD, R.; ALCHIAN, A. Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 21, p. 297-326, 1978.

KLEMPERER, P. Auction theory: a guide to the literature. **Journal of Economic Surveys**, v. 13, n. 3, p. 227-86, 1999.

KOMIVES, K.; FOSTER, V.; HALPERN, J.; WODON, Q.; ABDULLAH, R. **Who benefits from utility subsidies?**: water, electricity, and the poor. Washington D.C.: World Bank, 2005.

LAMECH, R.; SAEED, K. **Private power investor in developing countries**: survey 2002: preliminary findings. Washington, D.C.: Energy Forum; World Bank, 2002.

LARRAIN, F. Lights and shadows in Latin American competitiveness. In: World Economic Forum, **THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2002-2003**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 189-223.

LATHAM, S. M. **Constructing the team**: final report of the government/industry review of procurement and contractual arrangements in the UK construction industry. London: The Stationery Office, 1994.

LATINOBARÓMETRO, Latinobarómetro 2004: una década de mediciones. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2004, 60 p. Disponível em: <<http://www.purochile.org/inf2004l.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2008.

LI, B. **Risk management of public/private partnership projects**. 2003. 322 p. Thesis (PhD) - School of the Built and Natural Environment, Glasgow Caledonian University, Glasgow, Scotland, 2003. Não publicado.

LI, B.; AKINTOYE, A.; EDWARDS, P. J.; HARDCASTLE, C. Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. **Construction Management and Economics**, London, v. 23, n. 5, p. 459-471, 2005.

LOAYZA, N.; FAJNZYLBER, P.; CALDERÓN, C. **Economic growth in Latin America and the Caribbean**: stylized facts, explanations and forecasts. Washington, D.C.: World Bank, 2003. Mimeografado.

LONSDALE, C. Post-contractual lock-in and the UK Private Finance Initiative (PFI): the cases of National savings and investments in the Lord Chancellor's Department. **Public Administration**, v. 83, n. 1, p. 67-88, 2005.

LORA, E.; PANIZZA, U. **Structural reform in Latin America under scrutiny**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2002. 23 p. (Research Department Working Paper, n. 470).

MACEDO, R. Diferenciais de salários entre empresas privadas e estatais brasileiras. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 437-448, 1985.

MAJOR, J. **Private finance for roads**. London: Treasury Press Release, 1989.

MARREIRA, F. Argentina reestatiza empresa de água e esgoto. **FOLHA DE SÃO PAULO**, São Paulo, 22 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br>> Acesso em: 22 mar. 2006.

MARTIMORT, D.; STRAUB, S. **The political economy of private participation, social discontent and regulatory governance**. Washington: Inter-American Development Bank, 2005. 72 p.

MAYSTON, D. The private finance initiative in the National Health Service: an unhealthy development in new public management? **Financial Accountability and Management**, v. 15, n. 3-4, p. 249-74, 1999.

McAULEY, I. **Submission in response to the review of partnerships Victoria provided infrastructure**. Draft Report prepared by Peter Fitzgerald, dated December 1 2003, Melbourne: Growth Solutions Group, 4 p. 2004.

MCKENZIE, D.; MOOKHERJEE, D. The distributive impact of privatization in Latin America: evidence from four countries. **Economía**, v. 3, n. 2, p. 161-233, 2003.

MIDDLETON, N. **Public-private partnerships**: a natural successor to privatization. PricewaterhouseCoopers. Disponível em: <www.pwcglobal.com>

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo.** Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2004, 103 p.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2004-2007:** orientação estratégica de Governo Um Brasil para Todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília: MPOG, 2003, 27 p.

MODY, A. **Contingent liabilities in infrastructure:** lessons from the East Asian financial crisis. In: Brixi, H.P.; Schick, A. (Org.) *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk.* Washington: World Bank, p.373-391, 2002.

MORRIS, G. S. Employment in public services: the case for special treatment. **Journal of Legal Studies**, Oxford, v. 20, n. 2, p. 167-183, 2000.

NAM, Y.; JONES, R. **Reforming the public expenditure system in Korea.** Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2003, 43 p. (Economics Department Working Papers no. 377).

NATHAN, S. **Monitoring the private sector.** London: Prison Reform Trust, 2002 (Annual Report)

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Department of Social Security:** The PRIME Project: The transfer of the Department of Social Security estate to the private sector. London: The Stationery Office, 1999.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Examining the value for money of deals under the private finance initiative.** London: The Stationery Office, 1999, 86 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Improving Public Services through better construction.* London: The Stationery Office, 2005, 87 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **London Underground deals:** were they good deals? London: The Stationery Office, 61 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **London Underground PPP:** Were they good deals? London: The Stationery Office, 2004, 61 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Managing risks to improve public services.** London: The Stationery Office, 2004, 76 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects.** London: The Stationery Office, 2001, 26 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Ministry of Defence: Redevelopment of MOD Main Building.** London: The Stationery Office, 2002, 48 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Modernising construction.** London: The Stationery Office, 2001, 105 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Modernising procurement in the prison service.** London: The Stationery Office, 2003, 35 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **PFI:** construction performance. London: The Stationery Office, 2003, 26 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **The PFI contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons.** London: The Stationery Office, 1997, 84 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts.** London: The Stationery Office, 1998, 86 p.

NAVAJAS, F. El impacto distributivo de los cambios en los precios relativos en La Argentina entre 1988-1998 y los efectos de las privatizaciones y la desregulación económica. In: **La Distribución del Ingreso en la Argentina.** Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 2000.

NEW SOUTH WALES GOVERNMENT. **Private financing of infrastructure and certain government services in New South Wales.** Sydney: NSW Treasury, 2000. 74 p.

NEW SOUTH WALES TREASURY. **Private provision of public infrastructure and services.** Sydney: NSW Treasury, 2002. 15 p. (Office of Financial Management Research and Information Paper)

NEW SOUTH WALES TREASURY. TAM04-14 total asset management: value management. Sydney: NSW Treasury, 2004a. 44 p.

NEW SOUTH WALES TREASURY. **Total asset management:** life cycle costing guideline. NSW Treasury, 2004b, 17p.

NEW SOUTH WALES TREASURY. **Total asset management:** risk management guideline. Sydney: NSW Treasury, 2004. 44 p.

NEWBERRY, S.; PALLOT, J. Fiscal (ir)responsibility: privileging PPPs in New Zealand. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, Bradford, v. 16, n. 3, p. 467-492, 2002.

NEWBERRY, S.; PALLOT, J. Trade in services: wider implications for accounting standard-setters and accountants. **Australian Accounting Review**, v. 14, n. 2, p. 11-21, 2004.

O'ROURKE, C. Public private partnerships in Ireland: how they can be streamlined. Dublin: Construction Industry Federation, 2003.

OFFICER, R. R. Public or private: where the government should draw the line. **Australian Accounting Review**, v. 14, n. 2, p. 22-26, 2004.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (OJEC). **Commission Interpretative Communication on Concession under Community Law.** Brussels: European Commission, Directorate-General for Competition, 29 abr. 2000.

OLIVEIRA, G. Vantagens e salvaguardas para as PPP: como evitar os principais riscos de desvirtuamento das PPP? In: FÓRUM INTERNACIONAL IIR – PPP EM INFRA-ESTRUTURA, 2004, São Paulo. [Trabalhos apresentados]. São Paulo, 2004. 18 p.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Urban infrastructure:** finance and management. Paris: OECD, 1991.

PALMER, K. **Contract issues and financing in PPP/PFI:** (do we need the 'F' in 'DBFO' projects?), prepared for the IPPR Commission on Public-Private Partnerships. London: Cambridge Economic Policy Associates, 2000. 25 p.

PARKER, D.; HARTLEY, K. Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 9, p. 97-108, 2003.

PARTNERSHIPS VICTORIA. **Practitioners guide**. Melbourne: Victorian Department of Trade and Finance, 2001, 164 p.

PARTNERSHIPS VICTORIA. **Public sector comparator technical note**. Victoria: Department of Treasury and Finance, 2001. 112 p.

PEGO FILHO, B.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O.; PEREIRA, F. **Investimento e financiamento da infraestrutura no Brasil: 1990/2002**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1999. 65 p.

PINHEIRO, A. C. Impactos microeconômicos da privatização no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 357-98, 1996.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre privatização no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 51, p. 93-131, jan./mar. 1997.

POLLITT, M. G. **The declining role of the state infrastructure investments in the United Kingdom**. Cambridge: University of Cambridge, 2000, 50 p. (Cambridge Working Paper in Economics, n. 1).

POLLOCK A. M.; DUNNIGAN, M. G.; GAFFNEY, D.; PRICE, D.; SHAOUL, J. Planning the “new” NHS: downsizing for the 21st century. **British Medical Journal**, v. 319, p. 179-84. 1999.

POLLOCK, A.; SHAOUL J.; ROWLAND, D.; PLAYER, S. **Practical policies for the redistribution of wealth, power and opportunity**: a response to the IPPR Commission on Public Private Partnerships. London: The Catalyst Trust, 2001, 54 p. (Working Paper)

POLLOCK, A.; SHAOUL, J.; VICKERS, N. Private finance and value for money in NHS hospitals: a policy in search for rationale? **British Medical Journal**, London, v. 324, n. 7347, p. 1205-9, 18 May 2002.

PORTAL EXAME. **Governo Federal deve ficar alerta, diz economista**. 2004. Available in: <<http://www.portalexame.com.br>> Acesso em: 15 out. 2004.

POSCHMANN, F. **Private means to public ends**: the future of public-private partnerships. Toronto: C. D. Howe Institute, n. 183, 33 p. (C. D. Howe Institute Commentary)

PRICE, D.; GAFFNEY, D.; POLLOCK, A. **The only game in town**. A report on the Cumberland Infirmary Carlisle PFI. London: UNISON, 1999.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. **Development of public private partnerships in New Europe**. Abadie, R.; Howcroft, A. (Org.). London: PWC, 2004, 48 p.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. Submission to the private finance initiative/public-private partnerships inquiry. In: **SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE OFFICIAL REPORT**, 5th Report 2002. Disponível em: <www.scottish.parliament.uk> Acesso em: 08 fev. 2008.

PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE (1998)

PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE. **Delivering better value for money from the Private Finance Initiative**. London: The Stationery Office, 2003, 29 p. (Report n. 28, Session 2002-2003)

PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE. **Infrastructure Management and Financing in New South Wales**, Vol.1: From Concept to Contract – Management of Infrastructure Projects, New South Wales, July 1993, v. 1 (Report, n. 80)

PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE. **PFI: construction performance**. London: The Stationery Office, London, 2003 (Report n. 567, Session 2002-03)

PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE. **The Contributions Agency: the Newcastle Estate Development Project**. London: The Stationery Office, 2000, 29 p. (Report n. 4798, Session 1999-2000)

PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE. **The passport delays of summer 1999**. London: The Stationery Office, 1999, 29 p. (Report n. 208, Session 1999-2000)

PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE. **The PRIME Project**: the transfer of the Department of Social Security Estate to the private sector. London: The Stationery Office, 1999, 29 p. (Report n. 548, Session 1998-1999)

QIAO, L.; WANG, S. Q.; TIONG, R. L. K.; CHAN, T. Framework for Critical Success Factors of BOT Projects in China. **Journal of Project Finance**, v. 7, n. 1, p. 53-61, Spring 2001.

QUEENSLAND DEPARTMENT OF STATE DEVELOPMENT. **Public-private partnerships guidance manual**: value for money framework. Brisbane: QDSD, 2002, 36 p.

QUIGGIN, J. Apples with apples: comparing the cost of capital. **Public Infrastructure Bulletin**, Melbourne, v., 3, p. 11-12; 21-22; 2004.

QUIGGIN, J. Private financing of public infrastructure. **Dissent**, Canberra, n. 8, p. 13-17, 2002.

QUIGGIN, J. Risk, PPPs and the public sector comparator. **Australian Accounting Review**, v. 14, n. 2, p. 51-61, 2004.

RAMAMURTI, R.; DOH, J. P. Rethinking foreign investment in developing countries. **Journal of World Business**, v. 39, p. 151-157, 2003.

REEVES, E. Public-private partnerships in Ireland: policy and practice. **Public Money & Management**, v. 23, n. 3, p. 163-170, 2003.

REGAN, M. **Public Private Partnerships**: Adding Value to Public Infrastructure Procurement? Research Paper 05/2005, Melbourne: University of Melbourne, Australian Centre for Public Infrastructure, 2005, 55 p.

RIBEIRO, A. P. Levy diz que redução de impostos e juros depende de melhoria do gasto. **FOLHA DE SÃO PAULO**, Brasília, 20 mar 2006. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br>> Acesso em: 20 mar. 2006.

RIESS, A. Is the PPP model applicable across sectors? **European Investment Bank Papers**, Luxembourg, v. 10, n. 2, p. 10-30, 2005.

RIOJA, F. The penalties of inefficiency in infrastructure. **Review of Development Economics**, v. 7, n. 1, p. 127, 2003.

- ROBER, M. **Competition**: How far can you go? **Public Management**, v. 2, n. 3, p. 311-335, 2000.
- ROBINSON, P. PFI and the Public Finances. In: **The Private Finance Initiative**: (Saviour, Villain or Irrelevance?). A Working Paper from the IPPR Commission on Public Private Partnerships, London: Institute of Public Policy Research, p. 1- 8, 2000.
- ROCHA LIMA, J. **Análise de Investimentos: Princípios e Técnicas para Empreendimentos do Setor da Construção Civil**. Texto Técnico/PCC/06, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993, 46 p.
- ROCHA LIMA, J. **Decidir sobre investimentos no setor da construção civil**. Boletim Técnico, Universidade de São Paulo, 1998, 72p.
- ROCHA LIMA, J. **Análise econômica de empreendimentos de longo horizonte de maturação – indicadores avançados para análise da qualidade do investimento**, Boletim Técnico, Universidade de São Paulo, 2001, 24 p.
- RODRIGUES, M. Retomando o planejamento: o Plano Plurianual 1996-1999. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, junho de 1996.
- RODRIK, D. Where did all the growth go?: external shocks, social conflict, and growth collapses. **Journal of Economic Growth**, v. 4, p. 358-412, 1999.
- RÖLLER, L. H.; WAVERMAN, L. Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach. **American Economic Review**, v. 91, n. 4, p. 909-923, 2001.
- RÖLLER, L. H.; WAVERMAN, L. Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach. **American Economic Review**, v. 91, pp. 909-923.
- ROS, A. Does ownership or competition matter?: the effects of telecommunication reform on network expansion and efficiency. **Journal of Regulatory Economics**, v. 15, p. 65-92, 1999.
- ROYAL INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS. Submission to the private finance initiative/public-private partnerships inquiry. In: **SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE OFFICIAL REPORT**, 5th Report 2002. Disponível em: <www.scottish.parliament.uk> Acesso em: 08 fev. 2008.
- SACHDEV, S. **Paying the cost?**: public private partnerships and the public service workforce: a catalyst working paper. London: Catalyst, 2004, 40 p.
- SANCHEZ-ROBLES, B. Infrastructure investment and growth: some empirical evidence. **Contemporary Economic Policy**, v. 16, p. 98-108, 1998.
- SCOTTISH EXECUTIVE. **Best value task force**: best value in local government long term arrangements. Edinburgh, 1999. 28 p. (Final Report)
- SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE. **Report on public private partnerships**. Edinburgh, 2002, v. 1, Report SP Paper 635, Session 1. Disponível em: <www.scottish.parliament.uk>. Acesso em: 08 fev. 2008.
- SCHMITZ, R. **Uma contribuição metodológica para avaliação da tarifa de pedágio em rodovias**. 2001. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação Engenharia de Produção e Sistemas, Florianópolis – Santa Catarina, 2001. Não publicado.

SEIFERT, R.; IRONSIDE, M. Submission to the private finance initiative/public-private partnerships inquiry. In: **SCOTTISH PARLIAMENT FINANCE COMMITTEE OFFICIAL REPORT**, 5th Report 2002. Disponível em: <www.scottish.parliament.uk>. Acesso em: 08 fev. 2008.

SERVÉN, L. **Fiscal discipline, public investment and growth**. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

SERVICE INDUSTRIES. **Public private partnerships: a Canadian guide**. Ottawa: Industry Canada. 2001, 85 p.

SHAOUL, J. A critical appraisal of the private finance initiative: selecting a financial method or allocating economic wealth? **Critical Perspectives on Accounting**. London, v. 16, n. 4, p. 441-471, 2003.

SHAOUL, J. **The regulation of and accountability for new forms of public procurement**. Manchester: Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, 2002. 28 p. (Working Paper n. 17)

SHAOUL, J.; STAFFORD, A.; STAPLETON, P. Highway robbery?: a financial analysis of design, build, finance and operate (DBFO) in UK roads. **Transport Reviews**, v. 26, n. 3, p. 257-274, 2006.

SHAW, E. **The British labour government and the private finance initiative in the National Health Service**: a case of pragmatic policy-making? Stirling: University of Stirling, 2003, 31 p.

SHAW, E. What matters is what works: the third way and the private finance initiative. In: HALE, S.; LEGGETT, W.; MARTELL, L. (Org.). **The third way and beyond**. Manchester: Manchester University Press, 2004, p. 64-82.

SHEIL, C. Muddy waters as tail tries to wag dog. **The Australian Financial Review**, Melbourne, 7 Dec. 2001. Disponível em: <<http://www.afr.com/home>> Acesso em: 08 fev. 2008.

SILVA, L.M. **As parcerias público-privadas como ambiente de captação de investimentos em estações de tratamento de esgotos no Brasil**. 2006. 140p. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

SIRTAINE, S.; PINGLO, M. E.; GUASCH, J. L.; FOSTER, V. **How profitable are infrastructure concessions in Latin America?**: empirical evidence and regulatory implications. Washington, D.C.: World Bank, 2005, 68 p.

SMITH, A. J. **Privatized infrastructure: the role of the government**. London: Thomas Telford, 1999.

SMITH, D.; GORDON, A.; MEADOWS, K.; ZWICK, K. Livelihood Diversification in Uganda: Patterns and Determinants of Change Across Two Rural Districts. **Food Policy**, v. 26, p. 421-435, 2001.

SOARES, R. P.; CAMPOS, C. A. **Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2004. 23 p. (Texto para discussão, n. 1010).

SOARES, R. P.; CAMPOS, C. A. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas: preocupação com o valor do pedágio**. Brasília: IPEA, 2006, 20 p.

SOUTH AFRICAN NATIONAL TREASURY. **National Treasury PPP Manual**: Module 4: PPP Feasibility Study. Pretoria: National Treasury, 2004, 73 p.

SPACKMAN, M. Public-private partnerships: lessons from the British approach. **Economic Systems**, local, v. 26, p. 283-301, 2002.

SPOEHR, J., WHIFIELD, D., QUIGGIN, J., SHEIL, C.; DAVIDSON, S. **Partnerships, privatization and public interest**: public private partnerships and the financing of infrastructure development in South Australia. Adelaide: The University of Adelaide, Centre for Labour Research, 2002. 54 p. (Prepared for the Public Service Association of South Australia)

STANDARD AND POOR'S. **Global project finance yearbook**. New York: S&P, 2005, 145 p.

STANDARD AND POOR'S. How is the UK Private Finance Initiative Risk Changing? **Ratings Direct**, London: Standard and Poor's, 14 out. 2002.

STANDARD AND POOR'S. **Infrastructure and public finance ratings**: public-private partnerships: global credit survey 2005. New York: S&P, 2004. 87 p.

STERN, S.; HARDING, D. Profits and perils of public private partnerships: governments around the world are increas. **Euromoney**, London: Euromoney Publication Ltd., n. 384, p. 126-131, fev. 2002.

STIGLITZ, J. Don't trust technocrats. **Guardian**, 16 jul. 2003.

STRONG, J. S.; GUASCH, J. L.; BENAVIDES, J. **Managing risks of infrastructure investment in Latin America**: lessons, issues and prescriptions. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2004, 23 p.

STRONG, J. S.; GUASCH, J. L.; BENAVIDES, J.; **Managing Risks of Infrastructure Investment in Latin America**: Lessons, Issues, and Prescriptions. Washington: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, 2004, 23 p. (Working Paper)

SUSSEX, J. **The economics of the private finance initiative in the NHS**: a summary. London: The Office of Health Economics, 2001, 106 p.

TAM, C. M.; LI, W. Y.; CHAN, A. P. C. BOT applications in the power industry of South East Asia: a case study in China. In: ROWLINSON, S. (Ed.). **East meets west**. Hong Kong: The Hong Kong Polytechnic University, 1994. p. 315-322. (Procurement Systems Symposium CIB W92 Proceedings Publication, 175).

THOMSON, C. C. Public-private partnerships: prerequisites for prime performance. **European Investment Bank Papers**, Luxembourg, v. 10, n. 2, p. 112-129, 2005.

TIMÁR, A. Road projects in transition Europe. **Euromoney**, London: Euromoney Publication Ltd., 2002, 6 p. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>> Acesso em: 08 fev. 2008.

TINSLEY, F. **Submission in response to the review of partnerships Victoria provided infrastructure**. Draft Report prepared by Peter Fitzgerald, dated December 1 2003, 5 p. 2004.

TIONG, R. L. K. CSFs in competitive tendering and negotiation model for BOT projects. **Journal of Construction Engineering and Management**, v. 122, n. 3, p. 205-211, set. 1996.

TORRES, L.; PINA, V. Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments. **The European Accounting Review**, v. 10, n. 3, p. 601-619, 2001.

TORSTEINSEN, H. **Effects of privatisation and competitive tendering on local government: a comparative study**. Mannheim: Joint Sessions of The European Consortium of Political Research, 1999.

TOYNBEE, P.; WALKER, D. **Did things get better: an audit of labour's successes and failures**. London: Penguin, 2001. 192 p.

TREASURY COMMITTEE. **The private finance initiative**. London: The Stationery Office, 1996.

TREASURY SELECT COMMITTEE. **Fourth report: the private finance initiative**. London: House of Commons Committee Office, 23 mar. 2000. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk>> Acesso em: 09 fev. 2008.

TREASURY TASKFORCE. **Technical Note n. 5: how to construct a public sector comparator**. London: HM Treasury, 1999, 98 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de contas da União: relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da República: exercício de 2004**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2005. 486 p.

TRUJILLO, J. A.; COHEN, R.; FREIXAS, X.; SHEENY, R. **Infrastructure financing with unbundled mechanisms**. Washington, D.C.: World Bank, 1997. 24 p.

UNISON. **Not so great: voices from the front-line at the Great Western PFI hospital in Swindon**. London: UNISON, 2003, 23 p.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Public-private partnerships pilot program needed to demonstrate the actual benefits of using partnerships**. Washington, D.C.: GAO, 2001, 52 p. (Report to Congressional Requesters)

VALÉRIO, M. A. G. Ainda sobre regulação e agência reguladora. **Jus Navigandi**, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br>> Acesso em: 16 fev. 2008.

VÄLILÄ, T. How expensive are cost savings: on the economics of public-private partnerships. **European Investment Bank Papers**, Luxembourg, v. 10, n. 1, p. 95-119, 2005.

VICKERMAN, R. Private financing of transport infrastructure: some UK experience. In: VON HIRSCHHAUSEN, C.; BECKERS, T.; MITUSCH, K. (Org.). **Trends in infrastructure regulation and financing**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004, p. 177-197.

VICKERMAN, R. **Private sector finance of transport infrastructure: progress and prospects**. Paper for STELLA Focus Group 5 Synthesis Meeting, Athens, June, 2004, 22 p.

VIVES, A. **Private infrastructure: ten commandments for sustainability**. **The Journal of Project Finance**. p. 20-30, spring 1997.

WALKER, B.; WALKER, B. C. **Privatisation: sell off or sell out?: the Australian experience**. Sydney: ABC Books, 2000.

WALSH, J.; O'FLYNN, J. Managing through contracts: the employment effects of compulsory competitive tendering in Australian local government. **Industrial Relations Journal**, v. 31, n. 5, p. 454-470, 2000.

WALSH, K.; DAVIS, H. **Competition and service**: the impact of the Local Government Act 1988. London: The Stationery Office, 1993.

WALSH, K.; DAVIS, H. **Competition and service**: the impact of the Local Government Act 1988. London: The Stationery Office, 1993.

WEBB, R.; PULLE, B. **Public-private partnerships**: an introduction, information and research Services. Canberra: Department of Parliamentary Library, 2002 (Research Paper n. 1, 2002-2003). Disponível em: <<http://www.aph.gov.au>> Acesso em: 09 fev. 2008.

WHORLEY, D. The Andersen-Comsoc affair: partnerships and the public interest. **Canadian Public Administration**, v. 44, n. 3, p. 320-345, 2001.

WILKINS, N. The private finance initiative. **Business Economics**, v. 29, n. 1, p. 21-29, 1998.

WILLIAMSON, O. Transaction-cost economics: the governance of contractual relationships. **Journal of Law and Economics**, v. 22, p. 233-61, 1979.

WORKING WITH GOVERNMENT TASK FORCE. **Working with Government**: private financing of infrastructure and certain government services in NSW. Sydney: New South Wales Government, 2001, 74 p. (Public Discussion Paper)

WORLD BANK. **Como revitalizar os investimentos em infra-estrutura no Brasil**: políticas públicas para uma melhor participação do setor privado. Washington, D.C.: World Bank, Departamento de Finanças, Setor Privado e Infra-estrutura, Região da América Latina e do Caribe, 2007, 52 p. (Volume I: Relatório Principal)

WORLD BANK. **Doing business in 2004**: understanding regulation. Washington, D.C., 2003, 216 p.

WORLD BANK. **Doing business in 2005**: removing obstacles to growth. Washington, D.C., 2004, 160 p.

WORLD BANK. **Private participation in infrastructure**: trends in developing countries in 1990-2001. Washington, 2003. 159 p.

WORLD BANK. **World development report 1994**: infrastructure for development. New York: Oxford University Press, 254 p.

WORLD BANK. **World development report 2005**: a better investment climate for everyone. Washington, 2004, 288 p.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global competitiveness report 2002-2003**. New York, 2003. 664 p.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World Health Report**. Geneva: WHO, 2002.

WORTHINGTON J. **2020 vision**: our future healthcare environments. London: The Stationery Office, 2002 (Report of the Building Futures Group)

Apêndice 1. Glossário Básico da Tese

PARTICIPAÇÃO PRIVADA EM INFRA- ESTRUTURA (PPI)	A PPI designa os diferentes arranjos de cooperação entre os setores público e privado para a provisão de infra-estrutura e serviços associados, incluindo as privatizações, terceirizações e as parcerias público-privadas.
Parceria Público-Privada (PPP)	A PPP é um contrato de longo prazo entre o governo e o setor privado baseado na partilha de responsabilidades, riscos e benefícios e no uso de habilidades e financiamento multi-setoriais para a provisão de infra-estrutura e serviços em áreas de tradicional função pública.
Qualidade no Investimento (QI)	Combinação ótima entre custos, riscos e benefícios na provisão da especificação de desempenho em longo prazo. A Qualidade do Investimento envolve a combinação ótima de vantagens financeiras e não financeiras para a provisão da especificação de desempenho.
Análise da Qualidade do Investimento (AQI)	Análise conduzida em diferentes etapas do ciclo de vida do projeto com o intuito de avaliar se a contratação em regime de PPP é capaz de proporcionar, ou está proporcionando, uma combinação ótima de custos, riscos e benefícios durante a provisão da especificação de desempenho.

Apêndice 2. Programa de Estágio de Doutorado no Exterior (PDEE)

A coleta de dados durante o Programa de Estágio de Doutorado no Exterior (PDEE), realizado na “School of the Built and Natural Environment” da “Glasgow Caledonian University” (BNE-GCU), entre dezembro de 2004 a março de 2005, envolveu quatro conjuntos principais de atividades:

- revisão bibliográfica;
- consolidação do plano de pesquisa;
- elaboração do plano de pesquisa;
- condução de entrevistas com especialistas.

Algumas dessas atividades são descritas detalhadamente nos itens seguintes.

Revisão bibliográfica

A revisão bibliográfica envolveu uma coleta de dados abrangente sobre os diferentes tópicos abordados no estudo, além da consulta a revistas e anais de congressos britânicos e internacionais, buscas em bibliotecas e bancos de dados da Glasgow Caledonian University, contatos com pesquisadores britânicos (University of Stirling, University of London e Institute for Public Policy Research) e da aquisição de livros.

Entrevistas com especialistas

Durante o estágio no exterior, o pesquisador conduziu entrevistas com profissionais (“elite interviews”) envolvidos no “Private Finance Initiative”, tanto do setor público quanto da iniciativa privada, incluindo representantes de empresas de consultoria, sindicatos, institutos de pesquisa, Tesouros nacionais, auditores de tribunais de contas, unidades-PPP, órgãos de fomento às parcerias, bem como instituições envolvidas na coordenação das PPPs junto aos governos centrais e às autoridades locais. Foram realizadas 25 entrevistas ao todo, onde cerca de 29 profissionais foram consultados:

- 16 entrevistas com 19 profissionais envolvidos no na implementação dos projetos ou na formulação das políticas relacionadas com o “Private Finance Initiative” no Reino Unido (Tabela 8.1);
- 09 entrevistas com cerca de 10 gerentes de projetos envolvidos no desenvolvimento de projetos pioneiros de “Private Finance Initiative” nos setores hospitalar e educacional em autoridades locais escocesas (Tabela 8.2).

A coleta de dados com os gerentes de projeto envolveu:

- aplicação de entrevista semi-estruturada;
- coleta de informações sobre os projetos, tais como planos de negócios esquemáticos (OBCs) e detalhados (FBCs), bem como modelos financeiros, não ajustados ao risco, empregados na avaliação da qualidade do investimento. Em virtude da confidencialidade das informações levantadas, alguns gerentes solicitar que a “School of the Built and Natural Environment” emitisse declarações, a fim de assegurar a utilização responsável das informações coletadas e a preservação da identidade dos entrevistados. O pesquisador não teve acesso completo aos modelos financeiros utilizados na análise

da qualidade do investimento em nenhuma das entrevistas. Alguns dos planos de negócios, desenvolvidos no estágio inicial do PFI na Escócia, não continham modelos financeiros, visto que a primeira nota técnica sobre o assunto foi produzida pelo HM Treasury em 1995 (HM Treasury, 1995).

Tabela 8.1. Profissionais e organizações consultados durante o PDEE.

Empresa	Contato	Local	Função	Data
Audit Scotland	Jim Martin	Edinburgh	Manager, Performance Audit	08/12/04 11/01/05
Deloitte	Kevin Magner	London	Partner	24/01/05
Institute for Public Policy Research	Tim Gosling	London	Researcher	25/01/05
Transport for London (TFL)	John Fawcner	London	Head of International and European Affairs	25/01/05
KPMG	Dr. Tim Stone	London	International Chairman	26/01/05
Partnerships UK	Edward Farquharson	London	Assistant Director	26/01/05
PriceWaterCoopers	Charles Lloyd	London	Partner	27/01/05
National Audit Office (NAO)	Charles Nancarrow	London	Manager, Performance Audit	27/01/05
Commission for Architecture and Built Environment (CABE)	Mathews Bell	London	Manager	28/01/05
Ernst & Young	Jenny Stewart	Edinburgh	Partner	01/02/05
University of Stirling	Professor Dr. Robert Ball	Stirling	Dean of the Faculty	02/02/05
UNISON	Dave Watson	Glasgow	Scottish Organiser	14/02/05
NHS PFU	Michael Chaplin	Leeds	Programme Manager	15/02/05
Scottish Executive	Mikko Ramstedt Andrew Caskie	Edinburgh	Project advisers	21/02/05
4PS	David Locke Damilola Akerele	London	Director – Transport Programme Manager	23/02/05
National Health Service	Derek Armstrong	Glasgow	Project Manager	10/03/05

Tabela 8.2. Gerentes de projeto consultados durante o PDEE.

Projeto	Contato	Local	Função	Data
Falkirk Schools	Derrick Hart	Falkirk Council Municipal Buildings	Financial Manager	03/02/05 10/02/05
Stirling Schools	Robert Gill	Stirling Council – Viewforth	Project Manager	09/02/05 25/02/05
Edinburgh Infirmary	Royal Harry Downie Nick Hunt	Edinburgh Royal Infirmary	Project manager	17/02/05
Fife Schools	Morag Wallace Tom Bellfield	Fife Council	Partnerships Manager Accountant	28/02/05
Aberdeenshire Schools	Sinclair Lamb	Aberdeenshire Council	Project Manager	02/03/05
NHS Lanarkshire	Ian Ross	Lanarkshire	Financial Manager	08/03/05 22/03/05
Inverness Schools	Alister Coutts	Inverness Council	Director of Property and Architectural Services	11/03/05
NHS Glasgow	Robert Calderwood	Glasgow	Financial Manager	21/03/05

Apêndice 3. Instrumento de pesquisa das entrevistas semi-estruturadas

A/C: Mr.

Ref.: Research project PFI UK/Brazil

Dear Sir,

We are undertaking research into the Private Finance Initiative as part of an ongoing Ph.D. research program sponsored by the CAPES Foundation, a federal agency under the Ministry of Education of Brazil, and supported by the Glasgow Caledonian University. The PFI has become an alternative for the delivery of public services in the UK and worldwide. In Brazil, the government is currently approving a law to enable its use for the provision of public infrastructure projects.

The delivery of value for money (VFM) has emerged as one of the main concerns about PFI, not only in the UK but also in Brazil. In different countries, the VFM delivery in PFI projects has been demonstrated through the use of public sector comparators or reference projects, and has become subject of considerable debate over the years.

Recently, the UK government proposed a reform in the VFM assessment framework for PFI projects. In this context, the PSC will be reformed to entail a comprehensive analysis of the costs, benefits and risks involved in the PFI project. Similarly, the Brazilian government is anxious to develop a consistent framework to demonstrate the value for money in its projects. Therefore, this work aims to investigate the current practice in the UK and to propose guidelines to improve the value for money assessment. The resulting proposal is expected to contribute for the VFM assessment in both countries.

If you have any enquiries or suggestions about the research, please do not hesitate to contact either Leonardo Grilo (tel.: 0141 331 8039; e-mail: Leonardo.Grilo@gcal.ac.uk); or Prof. Cliff Hardcastle (tel.: 0141 331 3630; e-mail: Cliff.Hardcastle@gcal.ac.uk) at the address below. Your response to this questionnaire will be essential to this research. The identities of respondents will be kept confidential, and the analytical findings of all data will be generalized for reporting purposes.

Yours truly,

Leonardo Grilo

Ph.D. Candidate

School of Built and Natural Environment

Glasgow Caledonian University

Cowcaddens Road, Glasgow G4 0BA, Fax 0141.3313936

Prof. Cliff Hardcastle

Supervisor

Value for Money Assessment Framework for PFI Projects
Section 1: General information on the respondent (for data management purposes)
Date: Time: Location: Name: Position: Experience in PFI (organization/personal): Type of projects:
Section 2: General information on the project (for case studies)
Background of the project (brief): Role of your organization: Contract structure: Standard contract (yes; no): Duration of procurement, construction and operation: Payment mechanism: Revenue source (shadow tariff, unitary fee or payment from users): Funding structure: Debt/equity ratio: Balance sheet treatment:
Section 3: Value for money assessment in PFI projects (case studies)
<u>3.1. CONCEPTUALIZATION</u> What is your perception of “value for money” (VFM) in a PFI project? What are the elements of VFM in a PFI project?
<u>3.2. BRIEFING THE VFM</u> Did your organization conduct a VFM briefing session at the beginning of the procurement? How was the process conducted? Was there a VFM agenda resulting from the above exercise? Was there a consensus among the players over the VFM agenda? Were the elements of this agenda weighted and measured? How did the VFM agenda inform the option’s appraisal? How did affordability premises inform the option’s appraisal? How did accountability premises inform the option’s appraisal?

3.3. COMMUNICATING VFM AGENDA TO THE BIDDERS

How VFM agenda was communicated to the prospective PFI bidders?

Were the output specifications capable of capturing the VFM agenda?

Is the current output specification system easily manageable?

Were the tender documents capable to communicate the VFM agenda unambiguously?

What was additionally provided before the project went to tender?

What was the role of the primary players?

3.4. EVALUATING BIDS AGAINST VFM AGENDA

How did the VFM agenda inform the bid evaluation?

Were VFM elements taken into consideration during the bid evaluation?

How were the VFM elements weighted and measured during the bid evaluation?

Were bid proposals capable of reflecting the VFM agenda?

How did the competition influence the achievement of VFM in this project?

Was there any variant bid?

What was the role of the primary players?

3.5. ADJUSTING THE PROPOSALS TO COPE WITH VFM AGENDA

Was the VFM agenda adjusted during the negotiation process?

How did the VFM agenda inform the negotiation process?

What were the main drivers of the change (affordability, risk transfer, balance-sheet treatment, etc.)?

To what extent was the original VFM agenda changed?

What was the impact in terms of VFM and cost?

Was there a variation mechanism to respond to the above need?

How was the above process documented?

What was the role of the primary players?

3.6. CONTRACTING OUT THE VFM AGENDA

Was the contract capable of capturing the 'negotiated VFM agenda'?

How did the contract capture the VFM agenda (output specifications) as to make private sector liabilities (KPIs) enforceable during the contract management?

How did the parties managed to build more flexibility into the contract so as to cope with eventual changes in the VFM agenda during the contract management?

Are the current performance regimes and monitoring systems easy to manage (output specifications x KPIs)?

What was the role of the primary players?

3.7. ASSESSING VFM ACHIEVEMENT DURING THE CONTRACT MANAGEMENT

What kind of ex post evaluation has been carried out?

INTERNAL VFM AUDITS

How have internal VFM audits been carried out?

How has the VFM agenda informed these VFM audits?

How VFM elements have been taken into account?

Have VFM elements been measured and weighted (KPIs)?

What was the role of the primary players?

Is the internal VFM audit capable of evaluating the VFM?

EXTERNAL VFM AUDITS

How have external VFM audits been carried out?

How has the VFM agenda informed these VFM audits?

How VFM elements have been taken into account?

Have VFM elements been measured and weighted?

What has been considered in the external VFM audit?

How has the public sector comparator been audited?

How has the risk transfer been audited?

Has the contract, which encompasses the 'negotiated VFM agenda', been included in the audit?

What is the role of the primary players?

Who is the most suitable party to carry out these assessments?

Is there any guidance on how to carry out these audits?

Has the external VFM audit been capable of evaluating the VFM?

GENERAL QUESTIONS

Has the lack of access by external auditors been a constraint?

Have these assessments/audits been based on information provided by contractors (books of accounts)?

Has the information asymmetry among the parties been a problem?

What would be the benefits of accelerating evaluations of completed projects to analyze the lessons learnt?

To what extent have the above findings fed information back to the public sector (programme and policy)?

3.8. GENERAL QUESTIONS ABOUT VFM

In your opinion:

Is PFI helping the public sector to procure projects it otherwise could not have?

Are the PFI deals procured by your organization delivering VFM?

What were the lessons learned in the previous experiences in your organization?

How is your organization using this track record to improve VFM in the next deals?

What would you do differently?

Section 4: The public sector comparator (case studies)

4.1. THE VFM AGENDA AND THE PUBLIC SECTOR COMPARATOR

How did the VFM agenda inform the PSC?

How were VFM elements taken into account?

How did output specifications inform the PSC?

What were the main assumptions in the PSC?

What was the role of the primary players (public sector, external advisors, PUK, 4Ps, PRG, etc.)?

What was the general position regarding the disclosure of the PSC?

Were procurement and monitoring costs considered?

Did the project achieve any cost saving?

4.2. RISK ALLOCATION

Was there a preferred risk allocation for the project?

How was the 'optimal risk transfer' defined?

Did accountability premises influence the risk transfer?

What was the impact for the bid evaluation and the VFM?

Can the private sector really bear all the risks transferred?

In this context, is an effective risk allocation achievable?

How was the risk matrix for the project?

4.3. RISK IDENTIFICATION AND VALUATION

How were project risks identified?

How were the consequences of the risks identified?

How were the probabilities of the consequences estimated?

How was the value of the risk calculated?

In which kind of information did the risk valuation rely upon?

Were any kind of risk guidance followed (APM, PMI, CIRIA, PRAM, RAMP, AS4360, etc.)?

What was the role of the primary players (public sector, external advisors, etc.)?

4.4. VFM QUALITATIVE ASSESSMENT (WHETHER AVAILABLE)

How did the VFM agenda inform the qualitative assessment?

How did the output specification inform the qualitative assessment?

What VFM elements were taken into account?

<p><u>4.5. PPP MODEL (WHETHER AVAILABLE)</u></p> <p>How did the VFM agenda inform the compilation of the PPP model?</p> <p>How did the output specification inform the PPP model?</p> <p>What VFM elements were taken into account?</p>
<p><u>4.6. REFORM OF THE PSC</u></p> <p>Are you aware of the reform in the value for money assessment?</p> <p>What are the expectable results of the reform?</p> <p>What would be the impacts for the decision-making regarding VFM?</p> <p>What would be the impacts for the governance and transparency?</p> <p>Would these measures assure an unambiguous VFM appraisal?</p>
<p><u>GENERAL QUESTIONS ABOUT THE PSC</u></p> <p>Has the PSC been efficient to demonstrate the VFM?</p> <p>Has it been useful in the context it is currently used?</p> <p>What do you think about the discount rate used in the PSC?</p> <p>What is the impact for the VFM?</p> <p>How could the PSC be improved?</p>
<p>Section 5: Procurement of the PFI project (case studies)</p>
<p><u>5.1. PROCUREMENT COST AND TIME</u></p> <p>What was the impact of procurement cost and time to the VFM?</p> <p>How is your organization trying to streamline the procurement process?</p> <p>Has it put any measures in place?</p> <p>Have any benefit been perceived?</p>
<p><u>5.2. PROCUREMENT SKILLS</u></p> <p>Were the necessary procurement skills in place in your organization?</p> <p>Did your organization have all the resources to conduct the procurement?</p> <p>How were external advisors hired?</p> <p>What was the role of the primary players (LA, central level, etc.)?</p>
<p><u>5.3. RELATIONSHIP BETWEEN THE PARTIES IN THE PFI</u></p> <p>How was the relationship among the public and private sector?</p> <p>Was it relevant to the achievement of VFM?</p> <p>Did the relationship change during the project?</p> <p>Was user's participation comparatively limited in the project?</p> <p>How was the relationship between the LA and the central level (if applicable)?</p> <p>Does it enhance the information sharing among them?</p>

Reference documents for data collection: outline business case, request for proposal, full business case, public sector comparator, bid evaluation, contract.

Apêndice 4. Lista de verificação da etapa de Identificação do Projeto

A etapa de identificação do projeto deve responder às seguintes perguntas:

- Como a análise se relaciona com os objetivos estratégicos do órgão público?
- O problema foi claramente definido?
- Os objetivos foram baseados em documentos de referência, como um plano estratégico?
- Um conjunto suficientemente amplo de opções foi considerado?
- As opções “fazer nada” e “fazer o mínimo” foram explicitamente consideradas?
- O potencial de contratação do projeto em regime de PPP foi avaliado?
- É razoável supor que os benefícios do projeto superarão os seus custos?

Apêndice 5. Justificativa para a intervenção pública

De uma forma geral, a intervenção do governo na provisão de bens e serviços é justificável apenas se o projeto corrige uma falha de mercado ou atenua a pobreza. As justificativas clássicas para intervenção pública na prestação de serviços incluem:

- monopólios naturais (alguns setores de infra-estrutura);
- bens de mérito ou bens públicos (educação e saúde);
- redução da pobreza e redistribuição de renda (programas sociais);
- externalidades e mercados incompletos (pesquisa e desenvolvimento);
- assimetrias de informação (regulação dos planos de saúde privados);
- exclusão complexa ou indesejável (polícia e segurança nacional).

Se houver necessidade legítima de intervenção do governo, o órgão público deve identificar a falha de mercado que impede o setor privado de produzir os bens e serviços em uma quantidade socialmente ótima e mostrar que a sociedade estará melhor com o resultado da intervenção. Em linhas gerais, o órgão público deve demonstrar que os benefícios do envolvimento do governo superarão os custos. Além disso, o órgão público deve indicar, dentre as alternativas disponíveis, qual a melhor forma de intervenção pública, incluindo a concessão, a regulação econômica, a execução direta, a aplicação de taxas e a cessão de subsídios. A justificativa para a intervenção pública depende de requisitos constitucionais, legislativos, ambientes jurídicos, regulatórios e socioeconômicos, capacidade técnica e institucional, aspectos políticos e circunstâncias externas, que variam de acordo com o país ou dentro de um mesmo país ou região.

Deve-se levar em conta, além das considerações econômicas, aspectos políticos, universalidade de acesso e considerações estratégicas, tal como a segurança nacional. Logo, não existem regras que permitam ao governo avaliar, de forma inequívoca, onde o envolvimento do governo ou do setor privado trará benefícios, e cada caso deve ser analisado individualmente. As ferramentas de análise econômica ajudam os órgãos públicos a:

- julgar se o projeto será financeiramente viável se conduzido pelo setor privado;
- avaliar a magnitude das externalidades associadas com o projeto;
- estimar o impacto das distorções políticas e das falhas de mercado nos fluxos econômicos e financeiros;
- identificar a incidência de custos e benefícios nos diversos grupos da sociedade.

Estas importantes considerações contribuem para avaliar se o projeto deve ser conduzido ou não pelo governo. A reação do setor privado na ausência do projeto público tem um impacto considerável na comparação da alternativa “com projeto” ou “sem projeto”. Em alguns casos, o setor privado teria assumido e conduzido o projeto de qualquer forma. Os custos e benefícios dos bens e serviços providos pelo governo deveriam então ser comparados com os custos e os benefícios de um parceiro privado (projeto privado de referência) provendo os mesmos bens e serviços. No fim das contas, a decisão de envolver o governo em determinados setores, programas ou projetos é uma questão política. O papel da análise econômica é orientar os tomadores de decisão ao apontar a distribuição dos custos e benefícios entre as diversas partes interessadas.

Apêndice 6. Lista de verificação da AQI-1

A etapa de AQI-1 deve responder às seguintes perguntas:

- A necessidade que suscitou o projeto é legítima?
- O órgão público estabeleceu resultados, objetivos e metas mensuráveis e alcançáveis?
- As opções para atender aos objetivos estabelecidos (técnicas, financeiras, contratuais, etc.) foram amplamente consideradas?
- A solução escolhida (projeto) atende aos resultados, objetivos e metas?
- O projeto é congruente com as políticas públicas do governo e do órgão público?
- O envolvimento público no projeto é claramente justificável?
- O projeto atende aos interesses do público em geral?
- O órgão público demonstrou o comprometimento e a capacidade gerencial para a condução do projeto?
- Os benefícios do projeto superam os seus custos ao longo do ciclo de vida, levando em conta os riscos e as externalidades?
- Os benefícios líquidos do projeto superam os dos projetos rivais?
- As partes interessadas do projeto foram identificadas?
- Um plano de consulta foi desenvolvido para que as visões das partes interessadas fossem incorporadas à análise?
- Quais os defensores e os opositores do projeto?
- Quais os impactos do projeto para os defensores e os opositores do projeto?
- Os impactos ambientais do projeto, incluindo as mitigações ambientais e os passivos ambientais líquidos, foram considerados e avaliados?
- A incerteza referente aos custos e aos benefícios do projeto foi refletida na análise?
- Os riscos do projeto foram identificados e estimados?
- Existem vantagens na transferência dos riscos para o setor privado?
- O impacto fiscal e orçamentário do projeto em longo prazo foi examinado?
- As restrições de natureza legal, regulatória e estatutária para o projeto foram consideradas?
- Os aspectos ligados ao interesse público (redução da pobreza, distribuição de renda e universalidade de acesso, por exemplo) foram investigados?
- Algum dos aspectos acima depõe contra o uso de modelos com financiamento privado?
- A experiência internacional recomenda o uso de opções com financiamento privado no setor em questão?
- As características do projeto (escala, alocação de riscos, etc.) depõem a favor de opções com financiamento privado?

- Um exercício preliminar de sondagem do mercado demonstrou o interesse do setor privado no projeto?
- O mercado dispõe de empresas com capacidade técnica e financeira suficiente para conduzir o projeto como uma PPP?
- Uma competição robusta para o mercado pode ser assegurada?

Apêndice 7. Vantagens e desvantagens das opções contratuais

Opção contratual	Pontos fortes	Pontos fracos
Empreitada (DBB)	<p>Método conhecido</p> <p>Aplicação universal</p> <p>Licitações pouco complexas</p> <p>Oportunidades para fornecedores de todos os tamanhos</p> <p>Disponibilidade de capacidade na indústria</p> <p>Competição adequada</p> <p>Baixo custo de transação</p> <p>Transparência</p> <p>Licitação do tipo menor preço</p> <p>Contratação com projeto básico ou executivo possibilita uma orçamentação completa antes da licitação</p> <p>Controle do governo</p> <p>Possibilidade de ênfase em aspectos estéticos e arquitetônicos</p> <p>Nível de qualidade determinado pelo governo</p> <p>Flexibilidade</p> <p>Transparência no monitoramento da qualidade</p> <p>Utilização de tecnologias consolidadas</p> <p>Pré-qualificação incentiva o desempenho</p> <p>Desenvolvimento a capacidade do governo</p> <p>Atendimento freqüente das expectativas do governo</p>	<p>Especificações prescritivas</p> <p>Concepção de uma única solução</p> <p>Falta de construtibilidade do projeto</p> <p>Carência de inovações</p> <p>Competição com foco em aspectos financeiros</p> <p>Baixa rentabilidade da indústria</p> <p>Não promove a participação privada</p> <p>Não desenvolve a indústria</p> <p>Participação intensa do governo requerida</p> <p>Separação dos papéis e responsabilidades</p> <p>Relacionamento conflituoso</p> <p>Problemas oriundos da seleção do construtor por menor preço</p> <p>Não encoraja melhorias tecnológicas ou a integração de sistemas</p> <p>Não incentiva a gestão de custos ao longo do ciclo de vida do projeto</p> <p>Implantação demorada</p> <p>Transferência de informações ineficiente</p> <p>Dificuldade de exigir qualidade devido à fragmentação de responsabilidades</p> <p>Grande número de pleitos</p> <p>Baixo cumprimento de prazos e custos</p> <p>Não atrai competidores internacionais</p>

Apêndice 7. Vantagens e desvantagens das opções contratuais (continuação)

Opção contratual	Pontos fortes	Pontos fracos
Gerenciamento da construção (CM)	<p>Método conhecido</p> <p>Garantia da participação de fornecedores pequenos e médios</p> <p>Nível adequado de competição</p> <p>Baixo custo de transação</p> <p>Transparência</p> <p>Controle do governo</p> <p>Possibilidade de ênfase em aspectos estéticos e arquitetônicos</p> <p>Nível de qualidade determinado pelo governo</p> <p>Flexibilidade</p> <p>Contribuições do gerenciador para a concepção</p> <p>Custo de implantação baixo</p> <p>Poucas mudanças</p> <p>Menor necessidade de participação do governo</p> <p>Informação de preço acurada para o governo</p> <p>Redução do período de implantação</p> <p>Otimização na programação física do projeto</p>	<p>Carência de gerenciadores competentes</p> <p>Pouca cooperação entre o construtor e os projetistas</p> <p>Fragmentação de papéis</p> <p>Falta de inovações</p> <p>Divisão de responsabilidades</p> <p>Demanda de grande organização do trabalho</p> <p>Ênfase na competição de preços</p> <p>Nível de qualidade potencialmente reduzido</p> <p>Baixa rentabilidade da indústria</p> <p>Não encoraja a competição internacional</p> <p>Não promove a participação privada</p> <p>Não desenvolve a indústria</p> <p>Avanços tecnológicos e integração dos sistemas limitados</p> <p>Sem ênfase nos custos ao longo do ciclo de vida</p> <p>Baixo cumprimento de prazos e custos</p>

Apêndice 7. Vantagens e desvantagens das opções contratuais (continuação)

Opção contratual	Pontos fortes	Pontos fracos
Empreitada integral (DB)	<p>Uso de especificações de desempenho</p> <p>Pré-qualidade encoraja o desempenho</p> <p>Seleção pelo melhor valor, ao invés do menor custo</p> <p>Construtibilidade devido às contribuições do construtor</p> <p>Transferência de riscos</p> <p>Maior eficiência na gestão dos riscos</p> <p>Incentivos para a inovação</p> <p>Ênfase do construtor na produtividade e redução dos custos</p> <p>Maior eficiência na implantação</p> <p>Investimentos menores</p> <p>Melhoria na rentabilidade da indústria</p> <p>Desenvolvimento da indústria devido a uma maior cooperação</p> <p>Melhores relacionamentos</p> <p>Incentivo à integração dos sistemas</p> <p>Transferência de informações mais eficiente</p> <p>Integração do conhecimento</p> <p>Redução do prazo de implantação</p> <p>Promoção de pesquisa e desenvolvimento</p> <p>Redução dos pleitos</p> <p>Cumprimento de prazos</p> <p>Participação reduzida do governo</p> <p>Qualidade de curto prazo ótima</p> <p>Garantias mais longas</p> <p>Ponto único de responsabilidade</p>	<p>Demanda de experiência do governo durante a contratação</p> <p>Custos de transação altos devido à preparação da concepção</p> <p>Carência de contratos desse tipo em mercados pequenos</p> <p>Experiências limitadas com esse contrato em mercados pequenos</p> <p>Menores oportunidades para fornecedores pequenos e médios</p> <p>Competição reduzida em grandes projetos</p> <p>Carência de habilidades para a análise e a avaliação dos riscos no setor da construção</p> <p>Problemas associados com a subcontratação (seleção por menor preço)</p> <p>Número limitado de inovações devido às restrições impostas (licenças, aprovações, especificações rígidas, etc.)</p> <p>Problemas associados com o atraso na obtenção de licenças</p> <p>Menor ênfase para aspectos estéticos e arquitetônicos</p> <p>Controle e garantia da qualidade do construtor inadequados</p> <p>Controle do governo reduzido</p> <p>Flexibilidade reduzida</p> <p>Dificuldades devido aos antigos papéis e responsabilidades (choque cultural)</p> <p>Alto nível de pressão para projetistas</p> <p>Demanda de mudança cultural</p> <p>Sem ênfase nos custos ao longo do ciclo de vida</p>

Apêndice 7. Vantagens e desvantagens das opções contratuais (continuação)

Opção contratual	Pontos fortes	Pontos fracos
Concessões e parcerias público-privadas (DBM)	<p>Especificações de desempenho</p> <p>Seleção baseada nos custos ao longo do ciclo de vida</p> <p>Transferência de riscos</p> <p>Gestão de riscos mais eficiente</p> <p>Construtibilidade e manutenibilidade</p> <p>Incentivo à inovação na gestão, implantação e operação do projeto</p> <p>Ênfase na produtividade e redução dos custos</p> <p>Eficiência no processo produtivo</p> <p>Maior rentabilidade da indústria</p> <p>Desenvolvimento da indústria por meio da cooperação</p> <p>Melhores relacionamentos</p> <p>Incentivo à integração dos sistemas</p> <p>Eficiência na transferência de informações</p> <p>Integração do conhecimento</p> <p>Redução do prazo de implantação</p> <p>Maior cumprimento de prazos</p> <p>Pesquisa e desenvolvimento</p> <p>Certeza de custos com número mínimo de pleitos</p> <p>Pequena participação do governo</p> <p>Qualidade em longo prazo</p> <p>Ponto único de responsabilidade</p> <p>Possibilidade de financiamento privado</p> <p>Promoção da participação privada</p>	<p>Demanda de experiência do governo durante a contratação</p> <p>Custos de transação altos</p> <p>Complexidade na contratação</p> <p>Negociação lenta antes da formalização do contrato</p> <p>Pequeno número de contratos</p> <p>Experiências limitadas com concessões e PPPs</p> <p>Número limitado de inovações devido às restrições impostas (licenças, financiadores avessos ao risco, especificações técnicas, etc.)</p> <p>Problemas associados com o atraso na obtenção de licenças</p> <p>Menores oportunidades para fornecedores pequenos e médios</p> <p>Competição limitada</p> <p>Carência de habilidades para análise e avaliação de riscos na indústria</p> <p>Menor ênfase para aspectos estéticos e arquitetônicos</p> <p>Problemas associados com a subcontratação (seleção por menor preço)</p> <p>Possibilidade de perda da experiência do governo</p> <p>Controle do governo reduzido</p> <p>Redução da flexibilidade do governo no gerenciamento de redes (transporte, por exemplo)</p> <p>Dificuldades devido aos antigos papéis e responsabilidades</p> <p>Dificuldades para assegurar a qualidade durante a fase de operação</p> <p>Demanda de mudança cultural</p> <p>Custos do financiamento privado</p>

Apêndice 8. Análise econômico-financeira e socioeconômica em um projeto de gestão de resíduos

Análise econômico-financeira

O incinerador de resíduos sólidos tem um custo de implantação de R\$100 milhões:

- R\$10 milhões do terreno;
- R\$35 milhões em edifícios;
- R\$55 milhões em equipamentos.

Uma taxa de desconto de 5% é utilizada, tanto para a análise econômico-financeira quanto para a análise socioeconômica. Cada tonelada de resíduo produz R\$15 em energia reciclada. O tratamento de uma tonelada custa R\$25 e o processamento esperado é de 400 mil toneladas/ano.

O projeto emprega 60 funcionários diretamente:

- 20 funcionários qualificados com um salário anual de R\$12 mil;
- 40 funcionários sem qualificação com salário anual de R\$10 mil.

Os custos operacionais são projetados em R\$12,5 por tonelada e compreendem:

- energia: R\$2,5/tonelada;
- matérias-primas: R\$0,5/tonelada;
- produtos intermediários: R\$7/tonelada;
- disposição de resíduos: R\$2,5/tonelada.

O valor residual da planta é estimado, após 10 de funcionamento, em 50% do investimento. A análise econômico-financeira pode ser acompanhada na tabela abaixo. Os valores são expressos em R\$1000. Dentro do cenário apresentado, espera-se um valor presente líquido de R\$4,3 milhões e uma taxa interna de retorno de 5,7% (Tabela 8.3).

Tabela 8.3. Fluxo de caixa e indicadores da análise econômico-financeira.

	Anos										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Receitas de serviço		10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000
Venda de energia		6000	6000	6000	6000	6000	6000	6000	6000	6000	6000
Vendas	0	16000	16000	16000	16000	16000	16000	16000	16000	16000	16000
Valor residual											45000
Receitas totais	0	16000	16000	16000	16000	16000	16000	16000	16000	16000	61000
Mão-de-obra qualificada		240	240	240	240	240	240	240	240	240	240
Mão-de-obra não qualificada		800	800	800	800	800	800	800	800	800	800
Matérias-primas		200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Bens intermediários		2800	2800	2800	2800	2800	2800	2800	2800	2800	2800
Energia		1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Outros custos		1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Custos operacionais totais	0	6040	6040	6040	6040	6040	6040	6040	6040	6040	6040
Terreno	10000										
Edifícios	35000										
Equipamento	55000										
Custos totais de investimento	100000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Despesas totais	100000	6040	6040	6040	6040	6040	6040	6040	6040	6040	6040
Fluxo de caixa líquido	(100000)	9960	9960	9960	9960	9960	9960	9960	9960	9960	54960
Taxa interna de retorno sobre o investimento (TIRF)						5,74%					
Valor presente líquido do investimento (VPLF)						4319					

Análise socioeconômica

Os fatores de conversão e as externalidades foram calculados para ajustar os fluxos financeiros e refletir os custos de oportunidade reais. As externalidades calculadas no exemplo estão relacionadas com a poluição atmosférica, especialmente a emissão de gases do efeito estufa, impactos ambientais de emissão de poluentes sólidos, odores, ruídos e danos à paisagem. Arbitra-se um valor de R\$9/tonelada de resíduos (custo aproximado da produção de energia por meios convencionais). A taxa de desconto utilizada é igual à utilizada na análise econômico-financeira.

O valor do fator de conversão padrão (FCP) é proveniente dos seguintes dados macroeconômicos (em milhões de reais):

- M (importações): 3000;
- X (exportações): 3500;
- Tx (imposto sobre exportações): 30;
- Tm (imposto sobre importações): 600;
- $FCP = (M + X)/(M + Tm) + (X - Tx) = 0,95$.

A partir do FCP, calculam-se os preços econômicos dos demais insumos e produtos do projeto:

- terreno: provido para o governo a um custo 25% menor do que o preço de mercado. Devido à ausência de um fator de conversão específico, o FCP é utilizado para converter o preço de mercado em preços econômicos. Logo, o fator de conversão para o terreno é $1,25 \times 0,95 = 1,19$;
- equipamentos e insumos como energia e matérias-primas: supondo que os insumos são importados, utiliza-se o FCP para converter os preços de mercado em preços econômicos;
- edifícios: a construção envolve 30% de mão-de-obra sem qualificação, 40% de materiais importados com impostos de 25% ($FC = 0,75$), 20% de materiais locais (FCP) e 10% de lucros ($FC = 0$). Portanto, o fator de conversão para o edifício é $(0,3 \times 0,95) + (0,4 \times 0,75) + (0,2 \times 0,95) + (0,10 \times 0) = 0,7$;

- mão-de-obra: não se consideram diferenças entre a mão-de-obra qualificada e não qualificada. O fator de conversão adotado é de 0,95;
- eletricidade: o projeto dispõe de uma tarifa especial para plantas industriais e supõe-se que a eletricidade é subsidiada em 30% do seu preço de mercado. O fator de conversão é $0,7 \times 0,95 = 0,66$;
- benefícios externos: como os benefícios são isentos de impostos, a conversão é realizada por meio da aplicação do FCP.

Após a consideração dos custos e benefícios externos, assim como a aplicação de ajustes para as falhas de mercado, o valor presente líquido socioeconômico totaliza R\$24 milhões, com uma taxa interna de retorno socioeconômico de 9,5% (Tabela 8.4).

Tabela 8.4. Fluxo de caixa e indicadores da análise socioeconômica.

	cf	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Anos												
Benefícios externos	0,95	0	3420	3420	3420	3420	3420	3420	3420	3420	3420	3420
Receitas de serviços	1,00	0	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000
Venda de energia	0,66	0	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960
Vendas	0	13960	13960	13960	13960	13960	13960	13960	13960	13960	13960	13960
Valor residual	0,87	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39150
Receitas totais	0	17380	17380	17380	17380	17380	17380	17380	17380	17380	17380	56530
Mão-de-obra qualificada	0,95	0	228	228	228	228	228	228	228	228	228	228
Mão-de-obra não qualificada	0,95	0	760	760	760	760	760	760	760	760	760	760
Matérias-primas	0,95	0	190	190	190	190	190	190	190	190	190	190
Bens intermediários	0,95	0	2660	2660	2660	2660	2660	2660	2660	2660	2660	2660
Energia	0,95	0	950	950	950	950	950	950	950	950	950	950
Outros custos	1,00	0	950	950	950	950	950	950	950	950	950	950
Custos operacionais totais	0	5738	5738	5738	5738	5738	5738	5738	5738	5738	5738	5738
Terreno	1,19	11900	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Edifícios	0,70	24500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Equipamento	0,95	52250	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Custos totais de investimento	88650	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Despesas totais	88650	5738	5738	5738	5738	5738	5738	5738	5738	5738	5738	5738
Fluxo de caixa líquido	(88650)	11642	11642	11642	11642	11642	11642	11642	11642	11642	11642	50792
Taxa interna de retorno sobre o investimento (TIRF)	9,55%											
Valor presente líquido do investimento (VPLF)	24077											

Riscos e sensibilidade

A Figura 8.1 abaixo indica que a taxa interna de retorno do projeto é especialmente sensível a mudanças nos custos de implantação e na demanda do projeto. Um aumento de 15% nos custos de implantação, por exemplo, conduzem a taxa de retorno para apenas 4%. Uma redução equivalente na demanda do projeto, por sua vez, conduz a taxa de retorno a menos de 3%. Mudanças nos preços de insumos e energia, por outro lado, tem um impacto menos representativo nos indicadores econômicos. Embora o efeito de mudanças combinadas não tenha sido simulado, é possível concluir que o projeto em questão é bastante arriscado, o que colocaria em dúvida a possibilidade de atrair o interesse da iniciativa privada. A análise coloca em relevo também a necessidade de investigações mais detalhadas sobre os custos de implantação e a demanda para o projeto.

Figura 8.1. Análise de sensibilidade: taxa interna de retorno.

A Figura 8.2 abaixo indica que o projeto é mais robusto do ponto de vista socioeconômico. O valor presente líquido é pouco sensível a variações nos custos de insumos, energia e no valor dos benefícios externos, que provocam impactos pouco significativos no indicador. Embora mais representativo, um aumento de 15% no custo de implantação reduz o valor presente líquido de R\$25 para R\$15 milhões. No entanto, o projeto se mostra bastante sensível a mudanças na demanda, uma vez que ela influencia os benefícios externos produzidos pelo projeto. Uma redução de 15% no volume de resíduos processados anualmente, ou seja, de 400 mil para 340 mil toneladas, conduz o valor presente líquido de R\$25 para apenas R\$5 milhões. A análise de cenário, por sua vez, indica que uma redução de 15% na demanda, combinada com um aumento de 15% no custo de implantação, tornaria o projeto inviável do ponto de vista socioeconômico. Um aumento equivalente na demanda, com uma redução de 15% no custo de implantação (cenário otimista), por outro lado, conduziria o valor presente líquido para R\$52 milhões.

Figura 8.2. Análise de sensibilidade: valor presente líquido socioeconômico

Apêndice 9. Custos e benefícios em instituição de ensino superior

As divergências entre os preços e os econômicos e financeiros contribuem para a análise dos beneficiários e perdedores. Uma vez que os tributos são uma causa comum de divergência, o uso integral da informação disponível contribui para a análise do impacto fiscal do projeto. A integração da informação financeira, das implicações fiscais e da distribuição dos custos e benefícios entre as partes interessadas possibilita uma análise bastante informativa.

O projeto tem como objetivo aumentar a produtividade da força de trabalho por meio da capacitação da mão-de-obra em instituições de ensino superior. Tendo em vista a eficiência do mercado de trabalho local e o nível de ocupação da mão-de-obra no momento, os analistas utilizaram o aumento da renda como uma medida do valor do aumento da produtividade dos formandos. A Tabela 8.5 mostra a valor presente dos custos e benefícios do projeto e a sua distribuição entre os diversos grupos sociais.

Tabela 8.5. Instituição de ensino superior: valor presente líquido dos custos e benefícios (R\$ milhões).

Benefícios e custos	Estudantes	Instituição	Governo	Sociedade
Benefícios				
Renda adicional	1469	0	630	2099
Custos	0	0	0	0
Perda temporária de receita	(607)	0	(181)	(787)
Mensalidades	(173)	(173)	0	0
Implantação	0	(229)	(7)	(235)
Operação	0	(96)	0	(96)
Transferências do governo	0	325	(325)	0
Custos totais	(779)	173	(512)	(1119)
Benefícios líquidos	690	173	118	981

As colunas mostram os custos e benefícios do ponto de vista das partes interessadas, enquanto as linhas mostram a distribuição dos custos e benefícios entre os grupos sociais. A primeira coluna apresenta o projeto pelo ponto de vista dos estudantes. O projeto aumenta a sua receita, durante o período de atividade, em R\$1.469 milhões de reais. Após descontar o valor das mensalidades e da perda temporária de receita, o valor presente dos benefícios cai para R\$690 milhões. A segunda coluna apresenta o projeto do ponto de vista da instituição. A terceira coluna mostra o projeto do ponto de vista do governo, ou seja, o impacto fiscal do projeto durante o seu ciclo de vida, avaliado como R\$118 milhões. Da sua renda adicional, os contribuintes transferem R\$630 milhões, na forma de imposto de renda, para o governo, enquanto o governo deixa de arrecadar R\$181 milhões devido à perda temporária de renda dos universitários. O governo concede R\$7 milhões em isenções fiscais e transfere R\$325 milhões para subsidiar a instituição de ensino. A última coluna é a soma das colunas anteriores e resume o impacto líquido na sociedade, avaliado em R\$981 milhões.

A análise utiliza toda a informação disponível e apresenta os resultados segundo diferentes pontos de vista. Ela integra as análises fiscais, econômicas e financeiras, ressaltando diversas questões importantes: Os estudantes se beneficiam com o projeto? Quanto subsídio é necessário? A sociedade se beneficia? É possível responder a essas perguntas somente se toda a informação disponível for considerada e o projeto for analisado segundo o ponto de vista das principais partes interessadas.

Apêndice 10. Adequabilidade das operações estruturadas de crédito

Embora os investidores e financiadores tenham, com frequência, objetivos conflituosos, eles tipicamente buscam projetos com as seguintes características:

- fluxos de caixa financiáveis: projetos com características que os tornam atraentes para os investidores, de modo a reduzir o custo do financiamento;
- oportunidade para inovar: projetos onde inovações técnicas podem reduzir os custos ao longo do ciclo de vida de forma considerável;
- sinergias: pode ser importante que o investidor também seja o operador das facilidades;
- oportunidades para engenharia financeira: possibilitam o aumento do retorno sobre o capital social;
- alocação de riscos: a alocação dos riscos para as partes mais aptas a gerenciá-los favorece a redução do custo do projeto.

O financiamento de infra-estruturas pode ser atraente para as instituições financeiras, visto que ele propicia oportunidades de investimentos em longo prazo. Porém, em virtude do prazo de vencimento e do valor da dívida, os financiadores sempre conduzem uma diligência do projeto, incluindo uma análise judiciosa das premissas da modelagem financeira. Em geral, os financiadores buscam projetos com as seguintes características:

- equilíbrio contratual: incentivo comercial para que as partes completem a operação, incluindo o equilíbrio financeiro entre os investidores e financiadores, e a transferência de riscos para a concessionária. Esta análise também contempla a necessidade do governo pelo projeto, importante para assegurar a implantação e o pagamento das obrigações financeiras;
- fluxos de caixa seguros: os financiadores preferem mecanismos de pagamento baseados na disponibilidade. Eles também se interessam por pagamentos dos usuários ou onde o projeto envolve um aumento da capacidade instalada e a demanda é conhecida;
- questões ambientais: os financiadores buscam identificar situações onde as partes respondem por impactos ambientais, um aspecto importante em grandes projetos;
- conta reserva: fluxos de receitas confiáveis acima dos requisitos para pagamento de juros e principal, subsidiado por garantias, capital social e contas reservas suficientes;
- credibilidade dos investidores: a credibilidade das garantias pré-operacionais e operacionais, e os mecanismos utilizados para melhorar a qualidade do crédito dos construtores;
- arcabouço legal: autonomia legal para que o órgão público estabeleça o contrato e efetue as compensações quando da rescisão contratual;
- complexidade técnica: uso de tecnologias testadas, facilidade para substituição de operadores, complexidades mínimas para o planejamento, a aprovação e a obtenção de licenças;
- valor residual: usos alternativos para os ativos e facilidade de acesso para que os financiadores os utilizem;
- compensação pela rescisão: o contrato não deve criar incentivos para que as partes o rescindam. Se a rescisão é necessária, contudo, devem existir mecanismos para que os financiadores intervenham para solucionar problemas ou sejam compensados pela rescisão.

Apêndice 11. Código de conduta

Aspectos que requerem atenção durante a preparação do código de conduta, incluem:

- análise da qualidade do investimento:
 - identificação e gestão das partes interessadas;
 - análise da distribuição de custos e benefícios do projeto;
 - determinação dos defensores e opositores do projeto;
 - condução de audiências públicas;
 - gestão de conflitos de interesse;
 - formação de associações de usuários;
 - sondagens de mercado;
 - consulta a interessados antes da publicação do edital;
 - seleção objetiva do modelo contratual;
- contratação:
 - seleção objetiva do tipo de licitação;
 - definição de critérios objetivos para a pré-qualificação e a análise das propostas;
 - publicidade dos critérios de pré-qualificação e análise das propostas;
 - estabelecimento de um protocolo para comunicação com licitantes:
 - procedimento para resposta às solicitações de esclarecimentos;
 - reuniões com licitantes após o julgamento das propostas;
 - comunicação com o vencedor antes da formalização do contrato;
 - definição de procedimentos para lidar com:
 - inabilitação de licitantes;
 - quebra do sigilo em prol de um dos licitantes;
 - acordo entre licitantes para frustrar a licitação;
 - oferta de vantagens indevidas ou favorecimento de um licitante;
 - confidencialidade comercial do contrato;
 - respeito ao direito de propriedade intelectual;
 - vinculação das propostas ao instrumento convocatório e aceitação de propostas não-conformes;
 - objetividade no julgamento das propostas;
 - negociações pré-contrato, com mudanças no escopo e na alocação de riscos;
 - publicação do sumário do contrato;
- implantação e operação (administração do contrato):
 - gestão de mudanças de projeto;
 - alterações de contrato;
 - negociações pós-contrato, com alterações no escopo e na alocação de riscos;

- socorro financeiro a parceiros privados em dificuldades;
- fiscalização do contrato;
- aplicação de multas e penalidades;
- imposição de deduções face à inexecução, completa ou parcial, do contrato;
- inadimplemento contratual de ambas as partes;
- paralisação da prestação do serviço;
- instauração de processos administrativos;
- intervenção;
- extinção do contrato;
- revisão tarifária (em conjunto com agência reguladora relevante);
- execução de garantias para construção;
- execução de garantias para contraprestação pecuniária;
- rescisão contratual pela concessionária;
- apuração de queixas e reclamações dos usuários;
- revisão do equilíbrio econômico-financeiro;
- reajuste contratual;
- prorrogação do contrato.

O órgão público deve assegurar o direito à obtenção de documentos sobre atos, contratos e decisões relativas à licitação ou às próprias PPPs⁴³, além de estimular a formação de associações de usuários para defesa dos interesses referentes ao serviço. Os custos e os benefícios da publicação de informações sobre contratos de PPP devem ser ponderados, tendo em vista os compromissos (“trade-offs”) entre transparência, prestação de contas, sigilo comercial e proteção da propriedade intelectual, que podem influenciar a disposição do setor privado para participar de novas licitações no futuro.

⁴³ Lei 8.987/95.

Apêndice 12. Lista de verificação da AQI-2

Contratos

- Contratos de longo prazo podem ser preparados para os projetos nesse setor?
- Os requisitos contratuais podem ser monitorados de forma eficiente?
- Os requisitos operacionais do serviço podem ser capturados de forma eficiente por um contrato de longo prazo?
- Os requisitos operacionais do serviço podem ser descritos de forma satisfatória por meio de especificações de desempenho?
- Os contratos podem descrever os requisitos dos serviços de forma clara, objetiva e com base em resultados?
- Os contratos podem auxiliar o monitoramento da prestação do serviço conforme a qualidade especificada?
- Os resultados esperados com o projeto podem ser incorporados de modelo clara e mensurável no contrato?
- O serviço pode ser avaliado em relação aos padrões acordados?
- O mecanismo de pagamento da PPP cria incentivos para a qualidade na prestação dos serviços?
- O estabelecimento de um contrato de longo prazo é adequado para o serviço em questão?
- Um contrato pode ser estabelecido de modo a impor a alocação dos riscos transferidos para o setor privado em longo prazo?
- O órgão público acredita que a alocação de riscos contratada possa ser imposta ao setor privado mesmo em situações extremas (por exemplo, quando do inadimplemento do ente privado)?
- A imposição da alocação dos riscos do contrato pode ser prejudicada pela sensibilidade sócio-política do serviço ou do setor em questão?
- A dificuldade na imposição das penalidades contratuais ao ente privado (resiliência contratual) foi oportunamente examinada?
- A possibilidade de “devolução”, para o governo, dos riscos transferidos contratualmente para o ente privado por meio das renegociações foi avaliada?
- Existe risco de que as penalidades prescritas no contrato não sejam devidamente aplicadas ao parceiro privado em caso de inadimplemento ou inexecução do contrato, devido ao custo social e político, para o governo, de falhas na provisão de serviços essenciais (“bailout”)?

Mecanismo de pagamento

- É possível estabelecer mecanismos que vinculem a remuneração recebida pelo ente privado ao seu desempenho?
- O atendimento às especificações de desempenho prescritas no contrato pode ser monitorado a um custo aceitável durante a fase operacional?

- O atendimento às especificações de desempenho pode ser capturado pelo mecanismo de pagamento previsto no contrato?

Flexibilidade operacional

- A flexibilidade operacional requerida para a prestação do serviço pode ser mantida ao longo da vida do contrato a um custo aceitável?
- Os compromissos de longo prazo entre flexibilidade operacional e custo foram avaliados?
- É possível incorporar dispositivos contratuais que protejam o interesse público durante a introdução de mudanças na fase operacional, visto que elas ocorrem fora de um ambiente competitivo?
- Os mecanismos de contestabilidade (substituição de um operador ineficiente, por exemplo) previstos no contrato de PPP são suficientes?

Questões distribucionais

Existem questões relacionadas à distribuição dos custos e benefícios, equidade, eficiência e prestação de contas que depõem contra o uso de um contrato de PPP ou contra a delegação de determinadas funções para o setor privado?

Restrições legais

- Existem restrições legais ou regulatórias impondo a execução direta dos serviços ou impedindo a sua delegação para o setor privado?
- Existem motivos estratégicos para a execução direta dos serviços não-essenciais?

Riscos de construção e operação

- O projeto envolve a implantação de uma infra-estrutura de grande porte, onde os riscos de construção e operação são consideráveis e podem ser transferidos para o setor privado?

Vetores da qualidade

- Os benefícios promovidos pela PPP são capazes de compensar os custos adicionais criados por essa alternativa, tais como os custos de transação e monitoramento do contrato?
- A prestação do serviço em questão implica custos operacionais e requisitos de manutenção consideráveis?
- A análise preliminar da qualidade da PPP indica que existem oportunidades para a inovação?
- A integração vertical da concepção, construção e operação do projeto proporciona uma alocação de riscos eficiente para o órgão público?
- Existem oportunidades para a transferência genuína dos riscos de concepção, construção, financiamento e operação para o setor privado?
- Os riscos podem ser alocados para as partes mais aptas a gerenciá-los a um menor custo?
- Existe alguma restrição para que a condição acima seja atingida?
- O escopo, as especificações e os requisitos operacionais do projeto são rígidos ou existe flexibilidade para que o setor privado influencie a forma como os serviços serão prestados?

- Existe flexibilidade para que o setor privado defina os requisitos de operação e de manutenção para atender às especificações de desempenho?
- O setor privado tem oportunidade para definir como os serviços serão prestados?
- Existem oportunidades para a introdução de inovações na concepção do ativo ou na forma como o serviço é prestado?
- Existem oportunidades para que o setor privado gere receitas adicionais com o ativo?
- Existem oportunidades para que o setor privado preste serviços adicionais para terceiros?
- Existem oportunidades para a geração de receitas de terceiros suficientes para reduzir o custo geral do serviço para o governo?
- Existem oportunidades para a geração de economias de escala, tanto na implantação quanto na operação do ativo?

Requisito de serviços

- É possível atingir melhorias na qualidade geral dos serviços não-essenciais com a sua delegação para o setor privado?
- Essas melhorias poderiam ser alcançadas apenas com mudanças nas práticas de trabalho?
- Uma alocação de riscos eficiente pode ser obtida com a delegação dos serviços não-essenciais para o setor privado?

Capacidade gerencial do órgão público

- O cliente dispõe de capacidade gerencial para administrar o processo de contratação e avaliar o desempenho em relação aos resultados acordados de forma eficiente?
- O órgão público pode formar equipes competentes para gerenciar o processo de contratação da PPP?
- O órgão público dispõe de competências gerenciais para conduzir a contratação do projeto de forma eficiente?
- O órgão público dispõe de competências gerenciais para garantir a integridade do contrato durante a fase operacional?
- O órgão público dispõe de competências gerenciais para conduzir a contratação de projetos similares no futuro?
- As competências acima podem ser contratadas no mercado a um preço aceitável?
- O risco de queda na qualidade dos serviços públicos (eficiência alocativa) devido a um investimento excessivo em eficiência produtiva pelo setor privado foi considerado?
- Os impactos da perda de controle do órgão público sobre o processo de desenvolvimento dos ativos e serviços públicos em longo prazo foram avaliados?
- Os impactos da perda da experiência acumulada pelo órgão público em longo prazo foram considerados?

- As capacidades gerenciais do órgão público para administrar os contratos estão sendo transferidas para o setor privado como parte do acordo?

Capacidade do mercado

- Existem evidências de que o setor privado é capaz de atender aos resultados requeridos?
- Existe um interesse suficiente do mercado para o projeto?
- Como o governo espera que o mercado reaja à alocação de riscos proposta no contrato?
- O mercado dispõe de capacidade gerencial para gerir os riscos transferidos?

Prestação de contas

- A confidencialidade comercial do contrato de PPP compromete a prestação de contas no contrato de PPP?
- As formas de prestação de contas previstas são suficientes para assegurar a transparência?

Flexibilidade orçamentária

- As despesas continuadas criadas pelo contrato de PPP ameaçam a flexibilidade orçamentária do órgão público em longo prazo?

Cessão de garantias

- A cessão de garantias pode reduzir o rigor técnico nas análises de riscos (“due diligence”) conduzidas pelos investidores e financiadores?
- A redução no rigor da análise de riscos pode estimular a participação de empresas privadas em projetos nos quais elas não tomariam parte em outras circunstâncias (risco moral)?

Apêndice 13. Determinação da taxa de desconto

As taxas de desconto utilizadas na análise de fluxo de caixa descontado foram estimadas com base no Método de Apreçamento de Ativos (CAPM) e no Custo Médio Ponderado do Capital (WACC). Embora alternativas possam ser utilizadas, o CAPM constitui a abordagem teórica mais difundida. No CAPM, o custo do capital reflete o retorno requerido pelo investidor para participar de um projeto. O retorno requerido equivale à taxa livre de riscos acrescida de um prêmio para os riscos sistemáticos assumidos pelo investidor.

O CAPM é utilizado para calcular o custo do capital e é expresso como:

$R_a = R_f + \beta (R_m - R_f)$	
onde:	
R_a	é o custo do capital (ou o retorno requerido para) para ativos cuja classe de riscos é designada pelo risco sistemático ou o beta do ativo
R_f	é a taxa livre de riscos
β	é o beta do ativo, que reflete o nível segundo o qual os retornos de um ativo variam em relação ao mercado como um todo (risco sistemático)
$(R_m - R_f)$	é o prêmio de risco do mercado de referência

Para o cálculo dos parâmetros é necessária a obtenção das séries históricas dos rendimentos dos títulos e índices disponíveis em períodos equivalentes de análise. As séries utilizadas na análise devem ser construídas sobre o mesmo intervalo de tempo. A escolha do intervalo é relevante, visto que a escolha de períodos curtos tende a refletir demasiadamente a conjuntura e períodos longos tendem a refletir regimes econômicos muito distintos.

Taxa livre de risco

A taxa livre de risco é o retorno de um ativo com risco zero (ou próximo de zero) e refere-se, normalmente, à taxa de bônus emitida pelo Tesouro, cuja escolha deve ter prazo de vencimento similar ao horizonte de vida do negócio ou ativo avaliado.

Beta do setor

O beta reflete a volatilidade do investimento em relação aos movimentos do mercado como um todo e pode ser definido como o grau de incerteza em relação à projeção do retorno sobre o ativo inerente ao negócio que não pode ser eliminado por meio da diversificação. O beta do ativo assume que o governo desenvolve o projeto diretamente e retém todo o risco sistemático do projeto. Em teoria, todo projeto tem um nível de risco sistemático e, portanto, deve ter um beta do ativo único. Contudo, para a maioria dos projetos, os benefícios do cálculo de um beta único podem ser superados pelo custo. Com o intuito de determinar o valor do beta do ativo, o Tesouro poderá estabelecer bandas de riscos que possam acomodar projetos de diferentes setores.

Prêmio pelo risco do mercado

O prêmio pelo risco do mercado representa um adicional sobre o rendimento da taxa livre de risco, obtida a partir do rendimento médio anual da série histórica dos retornos diários da carteira do mercado de referência.

Consistência entre taxas de desconto e fluxos de caixa

A análise de fluxo de caixa descontado requer a consistência entre a taxa de desconto e os fluxos de caixa do projeto. Nos projetos de PPP devem-se utilizar fluxos de caixa constantes e taxas de desconto em valores reais antes dos impostos. Em se tratando em sociedades de economia mista sujeitas a regimes tributários corporativos, o uso de taxas de desconto após impostos pode ser mais adequado.

Taxa de desconto para a análise da qualidade da PPP (exemplo)

A tabela abaixo ilustra a estimativa da taxa de desconto para a preparação do Modelo do PPR e da Parceria. A equipe de projeto definiu que o PPR seria implantado e operado por uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio. O PPR seria financiado através de uma operação de crédito na modalidade de “project finance” contratada junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que se comprometeria a fornecer 70% dos recursos para a implantação do projeto.

Tabela 8.6. Taxa de desconto para a análise da qualidade de um projeto rodoviário hipotético.

Taxa livre de risco

Utilizou-se a taxa de juros média anual dos *Treasury Bonds* com vencimento de 10 anos como um parâmetro de rentabilidade sem risco, obtendo-se um valor de 5,3%.

Prêmio de mercado

Adotou-se o rendimento médio anual da série histórica da S&P 500 com o mesmo intervalo da taxa livre de risco para manter a consistência da série temporal, obtendo-se um valor de 7,2%.

Risco Brasil

Pode ser obtido pela diferença entre a remuneração de um título brasileiro denominado em dólar e um título norte-americano com o mesmo vencimento. Uma alternativa consiste no uso do índice EMBI+, em torno de 200 pontos básicos. Com a obtenção do grau de investimento, espera-se que o Risco Brasil se estabilize em torno de 100 pontos básicos.

Beta do setor

A análise da amostra de concessões rodoviárias em diferentes países produziu um beta não alavancado médio de 0,56. Para uma estrutura de capital com 30% de capital próprio e 70% de dívida (em consonância com as diretrizes do BNDES), obtém um beta alavancado de 1,42.

Custo de financiamento

O custo do capital considerou a TJLP (6,25%), o risco de crédito do BNDES (2,5%) e uma remuneração básica de 1,50%, produzindo um custo do financiamento de 10,25%. Considerando-se os parâmetros da tabela abaixo e uma alíquota de IRPJ e CSLL de 34%, obtém-se um custo médio ponderado do capital (WACC) de 7,27% (real após impostos) – (Tabela 8.7).

Tabela 8.7. Tabela. Custo médio ponderado do capital.

Taxa livre de risco	5,30%
Beta não alavancado	0,56
Beta alavancado	1,42
Prêmio pelo risco de mercado	7,20%
Risco Brasil	2%
Custo do capital próprio	17,54%
TJLP	6,25%
Risco de crédito	2,50%
Remuneração básica	1,50%
Custo do financiamento (antes de impostos)	10,25%
Custo do financiamento (após impostos)	6,77%
Inflação americana	2,54%
Capital próprio	30%
Capital de terceiros	70%
WACC nominal	10%
WACC real	7,27%

Apêndice 14. Principais componentes do edital de pré-qualificação

- termos e condições da publicação do edital;
- objetivos;
- resumo do conteúdo do edital;
- informações sobre o projeto:
 - contexto, descrição e visão geral;
 - questões ligadas ao terreno;
 - critérios de desempenho;
 - requisitos legais e regulações estatutárias;
 - requisitos e questões ligadas ao financiamento;
 - parâmetros de receita;
 - resumo da alocação de riscos;
 - requisitos para a constituição da sociedade de propósito específico;
- gestão da contratação:
 - estágios e prazos;
 - protocolo de comunicação;
 - mudanças na composição da sociedade de propósito específico;
 - participação em mais de uma sociedade de propósito específico;
 - garantia da proposta;
- instruções aos respondentes:
 - formato das respostas, incluindo padrões de resposta para auxiliar a avaliação;
 - respostas tardias;
 - cargo dos respondentes;
 - código de conduta;
 - informações adicionais;
 - processos legais em andamento que afetam a sociedade de propósito específico;
 - justificativas para a desqualificação;
 - detalhes dos contatos no órgão público;
- informações sobre os licitantes:
 - capacidade da sociedade de propósito específico;
 - composição proposta da sociedade de propósito específico com a definição do papel dos membros;
 - carga de trabalho atual dos membros da sociedade de propósito específico;
 - experiência das empresas em projetos similares;
 - capacidade financeira;

- estrutura financeira e personalidade jurídica dos sócios;
- compromisso com a responsabilidade social;
- capacidade instalada;
- compromisso e capacidade técnica;
- competências em gestão de projetos;
- competências em gestão de riscos;
- compreensão das principais demandas do projeto;
- dúvidas pertinentes;
- contratos anteriores com o governo;
- sistemas de garantia da qualidade;
- abordagem para a PPP e a prestação dos serviços;
- processo de avaliação:
 - metodologia;
 - critério de avaliação.

Apêndice 15. Principais componentes do edital de licitação

Informações gerais

- justificativa: justificativa do projeto e os objetivos do órgão público;
- contexto: descreve o contexto institucional no qual o projeto se insere, incluindo o ambiente regulatório, físico, político e social;
- estrutura do projeto: estabelece a visão do órgão público sobre a forma como a PPP deve ser estruturada;
- ativos do projeto: discorre sobre os ativos existentes que podem ser usados pelo setor privado;
- licitação: define os procedimentos e os prazos a serem adotados, e discorre sobre a conformidade com requisitos legais e estatutários;
- instruções: enumera itens que os licitantes devem atender, incluindo:
 - limitações para a constituição da sociedade de propósito específico;
 - compromisso de constituição da SPE, subscrito pelas partes;
 - comunicação de mudanças na constituição da SPE;
 - requisitos para a submissão das propostas;
 - requisitos para a comunicação;
 - arranjos para as visitas ao canteiro;
 - requisitos de sigilo;
 - garantias das propostas;
 - critérios de desqualificação;
 - requisitos para as variações nas propostas;
 - entrega das propostas: prazo, data, formato e local;
- contratos com terceiros: fornece informações sobre os contratos com terceiros, tais como concessionárias de água e energia, a comunicação com estas partes durante a licitação, a alocação do risco de falhas no suprimento e a minuta do contrato;
- acesso a informações: discorre sobre o acesso dos licitantes às informações disponíveis durante a preparação das propostas;
- análise de impacto ambiental: informa os licitantes sobre os processos conduzidos, as licenças obtidas e as diretrizes de licenciamento a serem seguidas;
- diligências: discorre sobre as diligências técnicas, legais e financeiras conduzidas pelos licitantes e pelos financiadores, incluindo visitas aos terrenos e às instalações existentes;
- gestão da qualidade: trata do sistema de gestão da qualidade dos licitantes durante a implantação do projeto e a prestação dos serviços, bem como a expedição de relatórios de conformidade. O órgão público deve se reservar o direito de auditar o sistema da qualidade do licitante por meio de auditorias e verificações;

Requisitos mínimos

Descreve os requisitos mínimos para o atendimento aos objetivos do projeto, tais como:

- especificações de serviços: especificam os resultados requeridos durante a provisão do serviço. As especificações de serviços formam a base dos acordos de níveis de serviços, os apêndices do contrato de PPP que descrevem os serviços a serem prestados pelo setor privado;
- normas técnicas: o edital deve utilizar normas mensuráveis e alinhadas com as melhores práticas, tais como normas do setor da construção e normas operacionais;
- mecanismo de pagamento: o edital deve conter o mecanismo de pagamento, que inclui, no mínimo, um dos seguintes arranjos:
 - contraprestação indivisível para a disponibilidade e desempenho do serviço;
 - indexadores (por exemplo, IPCA);
 - penalidades para falhas na disponibilidade ou desempenho dos serviços;
 - mecanismos para lidar com as mudanças nos requisitos de serviços;

Requisitos legais e minuta do contrato

- minuta do contrato;
- requisitos legais e contratuais que atestam a capacidade de o ente privado atender ao contrato de PPP:
 - contratos entre o consórcio e as consorciadas;
 - requisitos de governança corporativa;
 - estrutura da sociedade de propósito específico, incluindo o sócio controlador, as consorciadas, os financiadores, as companhias subsidiárias, etc.;
- comprometimento dos licitantes: os licitantes devem prover informações sobre todos os aspectos das suas propostas, tais como:
 - todos os aspectos técnicos, incluindo os componentes dos acordos de nível de serviços que integram o contrato de PPP;
 - sistema de gestão da qualidade;
 - comprometimento dos financiadores;
 - aplicação de princípios de governança corporativa;
 - estrutura financeira e fontes de financiamento;
 - garantias;
 - indenizações;
 - instruções sobre a preparação dos modelos financeiros:
 - especificação da data referencial;
 - formato de entrega;
 - descrição das premissas utilizadas;
 - periodicidade mensal para a implantação e semestral para a operação;
 - apresentação dos dados em valores reais, nominais e valor presente líquido com a taxa de desconto indicada;

- o modelo deve mostrar:
 - a estrutura da sociedade de propósito específico em detalhe;
 - a estrutura financeira do projeto, incluindo os níveis de dívida e capital social;
 - a contribuição de cada sócio, incluindo o percentual de capital social e dívida subordinada, a fonte dos financiamentos e os prazos para as contribuições;
 - o custo da dívida, detalhando a estrutura dos honorários e das margens;
- o modelo deve prover:
 - explicações sobre o modelo e a sua utilização;
 - os custos dos arranjos de “hedging” para taxas de juros (se aplicável);
 - exposição ao risco cambial e as estratégias de “hedging”;
 - índices inflacionários (o edital deve prescrever o uso de índices comuns);
 - premissas tributárias assumidas no modelo;
 - os indicadores de desempenho financeiro;
 - uma subdivisão dos custos segundo categorias de despesas;
 - uma tabela das fontes e das aplicações dos recursos para o projeto;
 - um plano do financiamento com premissas, fontes, montantes, condições, termos, custos básicos, margens, honorários, etc.;
 - programação com as condições da dívida, incluindo pagamentos de principal e juros, honorários, etc.;
 - capitalização de juros;
 - capital social e dívida subordinada;
 - conta reserva e contratação de seguros;
 - premissas referentes aos custos de manutenção e operação;
 - conta de patrimônio líquido, fluxo de caixa contábil e conta de lucros e perdas;
 - bens e serviços denominados em moeda estrangeira;
 - valor presente líquido das receitas;
 - taxa de retorno antes de juros e impostos, em valores nominais e reais;
 - taxa de retorno sobre capital próprio;
 - índices de cobertura da dívida;
 - análise de sensibilidade:
 - custos de implantação;
 - custos de operação;
 - taxas de juros;
 - prazos de carência;
 - prazo de vencimento;
 - inflação;
 - valorização monetária;

- precificação dos riscos;
 - premissas sobre deduções de pagamentos;
 - ganhos de refinanciamento;
- para operações de crédito estruturadas (“project finance”), o modelo deve estabelecer:
 - relação dívida/capital social;
 - índice de cobertura do serviço da dívida anual;
 - outros índices requeridos dos licitantes.
- critério de avaliação: o edital deve informar as categorias da avaliação com um nível de detalhe suficiente para que os licitantes enfoquem a qualidade do projeto, sem direcionar as propostas especificamente para o atendimento dos critérios de avaliação. O edital deve especificar os elementos técnicos, legais e financeiros da avaliação. As categorias mínimas para a avaliação são apresentadas abaixo:
 - solução técnica:
 - fase de preparação:
 - qualidade, segurança, economia de custos, funcionalidade e inovação nos projetos;
 - impacto sócio-ambiental;
 - exequibilidade e programações;
 - integração da concepção, implantação e operação com um programa de comissionamento claro;
 - sistemas de gestão da qualidade propostos;
 - fase operacional:
 - metodologia de operação;
 - qualidade e tipos de serviços propostos para os usuários finais;
 - nível de atendimento aos objetivos do projeto por meio da estratégia de manutenção e gestão das facilidades;
 - qualidade da estrutura gerencial proposta, equipes designadas, sistemas e práticas;
 - qualidade dos planos de segurança;
 - qualidade das propostas no tocante a relações públicas;
 - integração da PPP com os serviços existentes;
 - sistema de gestão da qualidade proposto;
 - conformidade com os requisitos de monitoramento do órgão público;
 - solução legal:
 - estrutura da SPE;
 - tipo societário adotado;
 - robustez da estrutura dos licitantes;

- comprometimento dos participantes com a SPE;
- contribuição de cada sócio;
- comentários do contrato de PPP e impacto para a alocação de riscos;
- restrições para a cessão do controle da SPE;
- exigência de governança corporativa;
- conduta do sócio particular controlador;
- regras referentes à constituição de sociedades de propósito específico;
- solução financeira:
 - custo total do projeto em relação ao valor referencial da licitação;
 - realismo das despesas de implantação e operação, avaliando se o custo do sistema da qualidade foi considerado no modelo financeiro;
 - robustez das propostas financeiras, incluindo a sua sensibilidade a mudanças nos custos de manutenção e operação, flutuações no câmbio, taxas de inflação e juros, e mudanças no perfil do fluxo de caixa;
 - robustez da estrutura financeira;
 - nível e natureza do capital social na estrutura financeira;
 - nível de comprometimento dos provedores de dívida e capital social;
 - termos e condições para a provisão do financiamento;
 - custo, nível e natureza das coberturas de seguros propostas;
 - alocação de riscos: o perfil de riscos proposto pelos licitantes em suas propostas deve ser testado em relação a:
 - natureza e nível de risco;
 - probabilidade do risco;
 - transferência dos riscos e obrigações assumidas pelo setor privado no contrato de PPP para outras partes da SPE;
 - conformidade da estrutura financeira com a minuta de contrato;
 - aceitação dos termos da minuta de contrato pelos financiadores;
 - percentual da dívida remanescente a ser pago como compensação devido à insolvência do ente privado;
- preço: o edital deve prescrever como o preço deve ser apresentado pelos licitantes;
- formalidades da licitação:
 - o prazo, local e data para submissão das propostas;
 - abertura das propostas;
 - garantia da proposta;
 - validade das propostas;
 - requisitos formais para preenchimento dos formulários da licitação;
 - processos formais para comunicação com os licitantes;

- os direitos de cancelamento do processo, incluindo o direito de convidar o suplente se o contrato com o licitante preferencial não puder ser formalizado;
- o poder discricionário das equipes de avaliação para julgar a não-conformidade das propostas.

Apêndice 16. Conteúdo da análise da qualidade do investimento 3 (AQI-3)

Introdução

- contexto do projeto;
- descrição do processo licitatório;
- critério de avaliação e abordagem da avaliação;
- comissão de avaliação das propostas;
- resumo das propostas submetidas (em conformidade e com variações);

Avaliações

- completude da documentação;
- conformidade da documentação;
- análise das propostas em relação à:
 - solução técnica;
 - solução legal;
 - solução financeira;
 - preço;
 - qualidade geral das propostas;
- consolidação das análises;

Avaliação da sustentabilidade orçamentário-financeira

Define o custo de cada proposta para o órgão público, incluindo o custo da proposta com ajustes, onde necessário, e as motivações para o custo total da solução proposta.

Análise da qualidade do investimento 3 (AQI-3)

- A análise da qualidade do investimento 3 tem como objetivo identificar a melhor proposta em razão da combinação dos critérios do menor custo ajustado ao risco para a provisão do serviço a ser prestado com o de melhor técnica:vantagens financeiras:
 - análise do custo ajustado ao risco das propostas para a implantação do ativo e a prestação dos serviços através da comparação com o Projeto Público de Referência e o Modelo da Parceria;
- vantagens não-financeiras:
 - soluções técnicas para atender às especificações de desempenho, incluindo a qualidade na concepção e as inovações tecnológicas capazes de reduzir os custos ao longo do ciclo de vida do contrato;
 - abordagem contratual proposta, incluindo a aceitação da alocação de riscos proposta pelo governo e a transferência de riscos técnicos, operacionais e financeiros para o setor privado.

Conclusões

Apêndice 17. Componentes dos contratos de PPP

São cláusulas necessárias nos contratos de PPP aquelas que estabeleçam:

- o objeto, a área e o prazo de vigência do contrato;
- o modo, a forma e as condições da prestação do serviço;
- os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
- o preço do serviço e os procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;
- os bens reversíveis;
- os direitos, garantias e obrigações das partes, incluindo os direitos relacionados a alterações, modernização e ampliação dos equipamentos e instalações;
- o preço, as condições de pagamento, a periodicidade de reajustes e o critério de reajuste;
- os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;
- as garantias pré-operacionais e operacionais;
- a repartição do risco entre as partes;
- a partilha de ganhos decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos;
- os direitos e deveres dos usuários para a obtenção e utilização do serviço;
- a fiscalização das instalações, equipamentos, métodos e práticas de execução do serviço, e a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
- as penalidades aplicáveis às partes em caso de inadimplemento contratual;
- a inadimplência do órgão público, a regularização e o acionamento da garantia;
- os critérios de cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária;
- os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;
- os casos de extinção da concessão;
- os direitos do órgão público, em caso de rescisão;
- as condições para a prorrogação do contrato;
- a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária;
- a publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária;
- o foro e o modo amigável de solução das divergências contratuais;
- os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão;
- a transferência do contrato da sociedade de propósito específico;
- a emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto;
- as indenizações para os financiadores pela extinção antecipada do contrato;
- o emprego de meios privados de resolução de disputas.

Apêndice 18. Questões abordadas durante a análise da qualidade do investimento 4 (AQI-4) de um projeto hospitalar

Planejamento e concepção

- Houve consultas adequadas com o parceiro público durante o planejamento e a concepção do projeto?
- O ente privado comunicou o progresso do projeto em intervalos regulares?
- O ente privado implementou mecanismos para assegurar que a concepção atendesse aos objetivos do órgão público?
- A concepção do projeto reflete os requisitos do órgão público?
- A concepção proporcionou funcionalidade para a facilidade?
- As facilidades e os espaços atendem às necessidades do órgão público?
- As facilidades e os espaços atendem às necessidades dos usuários?
- Os espaços disponíveis na facilidade são utilizados de forma ótima?
- A configuração espacial das facilidades é conveniente?
- A concepção das novas facilidades é inovadora?
- A concepção dos quartos proporciona privacidade para os pacientes?

Implantação

- Houve interrupções mínimas nos serviços durante a construção?
- O ente privado comunicou o progresso do projeto em intervalos regulares?
- O ente privado proporcionou o acesso à facilidade antes da entrega?
- O projeto foi implantado dentro do prazo previsto?
- O projeto foi implantado com o orçamento previsto?

Comissionamento

- O prazo para o comissionamento da facilidade foi suficiente?
- O comissionamento foi adequadamente programado?
- Todos os equipamentos foram providos antes do comissionamento?
- Os serviços de limpeza foram conduzidos durante o comissionamento de forma satisfatória?
- Os serviços de manutenção conduzidos durante o comissionamento foram adequados?
- O comissionamento da facilidade ocasionou interrupções consideráveis nos serviços?

Operação

- As facilidades atendem integralmente às especificações de desempenho?
- O consumo de água e energia melhorou em virtude da facilidade?
- A facilidade contribui para a redução dos custos operacionais do órgão público?

Satisfação dos pacientes

- O acesso às facilidades através do sistema público de transportes é simples?
- Os estacionamentos para funcionários, usuários e visitantes são satisfatórios?
- A sinalização nas proximidades e a comunicação visual interna são satisfatórias?
- A movimentação nas áreas externas é simples?
- As facilidades são adaptadas para usuários com necessidades especiais?
- A decoração interna é agradável?
- A concepção da facilidade é flexível?
- A facilidade proporciona espaços agradáveis para a provisão de serviços médicos?
- A facilidade possibilita uma maior eficiência na utilização dos recursos existentes?
- Os serviços de limpeza são adequados?
- Os serviços de manutenção providos pelo ente privado são adequados?
- A segurança da facilidade é adequada?
- O conforto térmico na facilidade é adequado?
- O conforto acústico na facilidade é adequado?
- A limpeza das salas de espera, toaletes e outras áreas internas é adequada?
- Os serviços de rouparia e lavanderia são satisfatórios?
- A qualidade e a quantidade das refeições servidas são satisfatórias?

Gestão de projetos do órgão público

- O órgão público estabeleceu e manteve uma equipe de projeto robusta desde as fases iniciais até a fase operacional?
- Havia uma equipe de projeto específica para gerenciar o projeto?
- A equipe dispunha das competências de gestão de projetos e contratos requeridas?
- Os recursos para a equipe de projeto eram suficientes?
- Os objetivos iniciais do projeto permanecem válidos?
- O órgão público consultou as partes interessadas durante a análise da qualidade do investimento?
- O processo de consulta foi gerenciado de forma satisfatória?
- A comunicação com as partes interessadas internas e externas foi satisfatória?
- O escopo do projeto foi definido de forma adequada?

Análise da qualidade do investimento

- O órgão público identificou e analisou todas as opções relevantes?
- Os custos associados com as opções foram identificados e avaliados?
- Os benefícios associados com as opções foram identificados e avaliados?
- As premissas utilizadas na análise econômica eram válidas?
- Os riscos associados com as opções analisadas foram identificados e avaliados?

- A opção mais vantajosa para o órgão público foi selecionada?
- A mesma opção seria selecionada se a análise da qualidade do investimento fosse conduzida novamente?

Processo licitatório

- O órgão público atendeu às diretrizes legais pertinentes no tocante à licitação?
- Os documentos relevantes foram preparados antes do início do processo licitatório?
- A comunicação com os licitantes foi satisfatória?
- A publicação do projeto atraiu um número suficiente de licitantes qualificados?
- O processo licitatório foi muito competitivo?
- Um critério de avaliação específico foi definido?
- O órgão público indicou o licitante preferencial no momento adequado?
- A competição entre a licitação e a adjudicação do contrato foi mantida?
- A proposta mais vantajosa para o órgão público foi selecionada?
- O órgão público comparou os custos das propostas, incluindo os custos de implantação, operação, manutenção, financiamento, etc., com valores de referência?
- Os prazos licitatórios foram gerenciados de forma adequada?
- Os custos licitatórios foram gerenciados de forma adequada?
- Os consultores do projeto foram gerenciados de forma adequada?
- Quais as lições aprendidas com o processo licitatório?
- Quais medidas poderiam ter sido tomadas para aumentar a eficiência do processo licitatório?

Gestão do contrato

- Houve variações nos valores acordados no contrato durante ou após a implantação do projeto?
- Em que medida os riscos de concepção, construção e operação foram transferidos para o parceiro privado?
- Os riscos foram alocados para as partes mais aptas a gerenciá-los ao menor custo?
- Os riscos poderiam ter sido alocados de uma forma mais eficiente?
- O órgão público tem efetivado medidas para melhorar a alocação dos riscos?
- Algum risco não identificado no contrato surgiu após a sua formalização?
- Quais as lições aprendidas sobre a identificação, a análise e a gestão de riscos no projeto?
- O órgão público estabeleceu uma relação colaborativa com o parceiro privado?
- Existem oportunidades para a melhoria no relacionamento com os provedores de serviços?
- As consorciadas solucionam os problemas de forma ágil?
- O órgão público designou um gerente de contrato específico?
- O ente privado designou um gerente de contrato específico?
- O órgão público estabeleceu equipes de projeto multidisciplinares para monitorar o contrato?
- Os gerentes das consorciadas são comprometidos com o projeto?

- As consorciadas introduziram inovações durante o processo licitatório?
- As consorciadas introduziram inovações durante a concepção?
- As consorciadas introduziram inovações durante a construção?
- As consorciadas introduziram inovações durante a operação?
- A comunicação entre o órgão público e as consorciadas é satisfatória?
- O mecanismo de pagamento cria incentivos para que as falhas na prestação dos serviços sejam corrigidas oportunamente?
- Os papéis e as responsabilidades entre as partes são claramente definidos?
- Os procedimentos para a solução de disputas funcionam de forma satisfatória?
- O ente privado gerenciou os riscos durante a implantação de forma adequada?
- O ente privado gerenciou os riscos durante o comissionamento de forma adequada?
- O ente privado gerenciou os riscos durante a operação de forma adequada?
- Os serviços estão sendo prestados em conformidade com o contrato?