

ERIKA MONTEIRO DE SOUZA E SAVI

Parcerias Público-Privadas (PPPs) na Irlanda e no Chile: alternativa de
alavancagem para o desenvolvimento em infra-estrutura no cenário brasileiro

Dissertação apresentada à Escola de
Engenharia de São Carlos da Universidade
de São Paulo, como parte dos requisitos para
a obtenção do título de Mestre em
Engenharia de Produção.

ORIENTADORA: Prof^a. Dra. Daisy Ap. do Nascimento Rebelatto

São Carlos

2006

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTA
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO,
PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Tratamento
da Informação do Serviço de Biblioteca – EESC/USP

S267p

Savi, Erika Monteiro de Souza e
Parcerias público-privadas (PPPs) na Irlanda e no
Chile : alternativa de alavancagem para o desenvolvimento
em infra-estrutura no cenário brasileiro / Erika Monteiro
de Souza e Savi ; orientador Daisy Aparecida do
Nascimento Rebelatto. -- São Carlos, 2007.

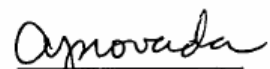
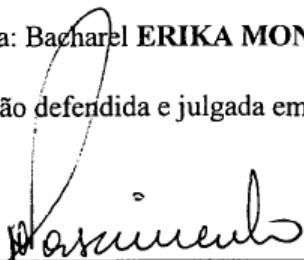
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção e Área de Concentração em Finanças
-- Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de
São Paulo.

1. Engenharia financeira. 2. Parceria público-privada.
3. *Project Finance*. 4. Parceria público-privada-
infra-estrutura. I. Título.

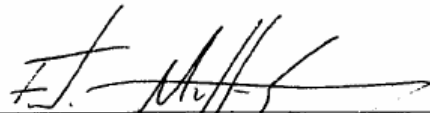
FOLHA DE JULGAMENTO

Candidata: Bacharel **ERIKA MONTEIRO DE SOUZA E SAVI**

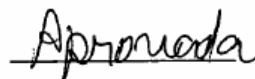
Dissertação defendida e julgada em 25-01-2007 perante a Comissão Julgadora:



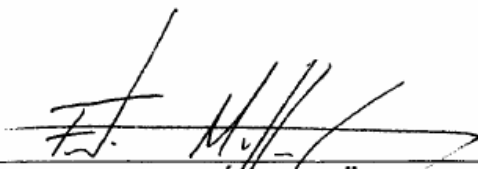
Prof.^ª Associada **DAISY APARECIDA DO NASCIMENTO REBELATTO** (Orientadora)
(Escola de Engenharia de São Carlos/USP)



Prof. Associado **FÁBIO MÜLLER GUERRINI**
(Escola de Engenharia de São Carlos/USP)



Prof. Dr. **ÁLVARO MARTIM GUEDES**
(Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho"/UNESP-Campus de Araraquara)



Prof. Associado **FÁBIO MÜLLER GUERRINI**
Coordenador do Programa de Pós-Graduação
em Engenharia de Produção e Vice-Presidente da
Comissão da Pós-Graduação da EESC
em Exercício

Dedico:

À minha família e ao

grande amor da minha vida, Savi.

AGRADECIMENTOS

À Deus, que me deu a vida, a inspiração e a luz para seguir o meu caminho.

À Prof^a. Daisy Rebelatto, pela orientação, motivação, amizade e pela excepcional contribuição à minha formação como pesquisadora.

Ao Prof. Álvaro Guedes, pela contribuição na minha pesquisa e amizade.

Ao Savi, por todo amor, compreensão e carinho no dia a dia.

Aos meus pais Pedro Paulo e Suzana, por todo carinho e motivação de seguir em frente.

As pessoas do Grupo de Engenharia de Produção, em especial aos meus colegas da área de conhecimento de Economia e Finanças Corporativas, por toda ajuda, afeição e contribuição.

Aos funcionários e docentes do Departamento de Engenharia de Produção da EESC, pela atenção e tranquilidade que me proporcionaram para a conclusão desta pesquisa, em especial à Sueli e ao José Luís.

À Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo, pela oportunidade de desenvolver este trabalho.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.

RESUMO

SAVI, E.M.S. Parcerias Público-Privadas (PPPs) na Irlanda e no Chile: alternativa de alavancagem para o desenvolvimento em infra-estrutura no cenário brasileiro. Dissertação (Mestrado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

O objetivo do presente trabalho é identificar as principais contribuições internacionais de experiências bem sucedidas em Parcerias Público-Privadas (PPPs) que possam colaborar na sua implementação no Brasil. Caracteriza, exploratoriamente, a utilização de PPPs na Irlanda e no Chile. Optou-se pela Irlanda, pois trata-se de um país integrante de um continente precursor da implementação das PPPs, que conta com uma forte colaboração da Comissão Européia na prática das PPPs por meio de suas diretrizes. E, também, pelo Chile por ser um país da América do Sul, com necessidade de infra-estrutura, que conta com experiências de sucesso de utilização de PPP, além de aproximar-se economicamente da realidade brasileira. A relevância do assunto é evidenciada em diversas obras consultadas, como: Borges e Neves, 2005; STN, 2004; International Monetary Fund, 2004; Clasen, 2002; Shaoul, 2003; Zhang, 2006; Bradford, 2003; Samii, Wassenhove e Bhattachaya, 2002. Este trabalho possui como método o tipo qualitativo, com objetivo exploratório-descritivo, apresentando uma estratégia com estudo de caso com dados secundários. As informações são concentradas na experiência da Irlanda e do Chile, com a apresentação da utilização das PPPs no setor transportes (rodovias).

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; *Project Finance*; Parcerias Público-Privadas-Infra-estrutura

ABSTRACT

SAVI, E.M.S. Public-Private Partnerships (PPPs) in Ireland and Chile: an alternative of leverage for development in infrastructure in the Brazilian scene. M.Sc. Dissertation - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

The objective of the present work is to identify the main international contributions of Parcerias Público-Privadas (PPPs) of experiences well happened that can collaborate in the implementation of these in Brazil. It is characterizes, an exploratory way, the utilization PPPs projects in Ireland and on Chile. It has opted for Ireland, because, because, this country is part of a precursory continent which implement PPPs, Europe, counting with a strong collaboration of the European Commission in practice of PPPs through their guidelines. And also for Chile, a South America country with extreme infrastructure need that counts with experiences of success of use of PPP besides this country approximates economically of Brazilian reality. The relevance of the subject is evidenced in several works like: Borges e Neves, 2005; STN, 2004; International Monetary Fund, 2004; Clasen, 2002; Shaoul, 2003; Zhang, 2006; Bradford, 2003; Samii, Wassenhove e Bhattachaya, 2002. This work presents as qualitative method, with exploratory objective, presenting a strategy with case study with secondary data. The information are concentrated in the experience of Ireland and Chile, with the presentation of use of the PPPs in the sector transports (highways).

Key-Word: Public-Private Partnerships; Project Finance; Public-Private Partnerships-Infrastructure

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Argumentos para a transição do Modelo Estatal para o Modelo Regulatório.....	29
Figura 2 - Investimento do Governo Federal.....	38
Figura 3 - Modelagem do <i>Project Finance</i>	44
Figura 4 - Crescimento anual em infra-estrutura para setores selecionados (%).....	49
Figura 5 - Financiamento em Infra-estrutura (R\$ mil)	50
Figura 6 - Exemplo de esquema operacional de PPP	52
Figura 7 - Interação entre as PPPs e a Legislação.....	62
Figura 8 - Modelo Geral sugerido para as PPPs	66
Figura 9 - Comparação entre a contratação convencional e a contratação com PPP..	71
Figura 10 - Infra-estrutura segundo os padrões da OECD.....	79
Figura 11 - <i>Motorways</i> no território irlandês	80
Figura 12 - Programação de investimento em PPPs por ano (em bilhões de libras) ..	92
Figura 13 - Organograma da Unidade de Obras Públicas.....	100
Figura 14 - Projetos de PPP de Rodovias no Chile.....	103
Figura 15 - Vias Expressas em Santiago	104
Figura 16 - Investimentos em Infra-Estrutura no Chile	111
Figura 17 - Parceria Público-Privada no período de 1994 a 2004	112
Figura 18 - Índice de Abertura ao IDE	114
Figura 19 – Índice de Abertura ao IDE: setor de transportes	115
Figura 20 - Modelo de Remuneração das PPPs	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Quantidade de artigos científicos em todas as áreas.....	20
Tabela 2 - Incidência de artigos científicos em Parcerias Público-Privadas	20
Tabela 3 - Principais Experiências Internacionais no Mundo.....	71
Tabela 4 - Alocação de Recursos do Plano de Desenvolvimento Nacional Detalhado	86
Tabela 5 - Investimentos em Programas Econômicos e Sociais de Infra-Estrutura...	87
Tabela 6 - Malha Rodoviária Brasileira	117
Tabela 7 - Perspectiva de Investimentos via PPP	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Natureza das Atividades Governamentais <i>versus</i> política e instrumentos	27
Quadro 2 - Tipos de Estrutura Contratual de <i>Project Finance</i>	43
Quadro 3 - Bancos coordenadores de investimentos e os recursos aplicados na América Latina em 2001	50
Quadro 4 - Principais Experiências Internacionais no Mundo.....	68
Quadro 5 - Programas-Piloto em PPP definidos em 1999	84
Quadro 6 – Estrutura de Gerenciamento das PPP	85
Quadro 7 - Investimento em infra-estrutura sob os parâmetros do PDN	87
Quadro 8 - Projetos em andamento de PPP na área de rodovias.....	90
Quadro 9 - Vantagens das PPPs na Irlanda	91
Quadro 10 - Principais Diretrizes das PPPs no Chile.....	98
Quadro 11 - Recursos destinados a programas de PPP no Chile	102
Quadro 12 - A inconsistência do investimento público nacional.....	115
Quadro 13 - Ambiente de negócios	116
Quadro 14 - Estrutura proposta para o projeto de PPP	123
Quadro 15 - Principais vantagens potenciais das PPPs.....	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (ABDID)

Agência Nacional de Águas (ANA)

Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)

Agência Nacional do Consumidor e da Concorrência (ANC)

Agência Nacional de Cinema (ANCINE)

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)

Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)

Agência Nacional do Petróleo (ANP)

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Build, Operate and Transfer (BOT)

Build, Transfer and Operate (BTO)

Build, Own and Operate (BOO)

Build and Transfer (BT)

Build, Operate, Train and Transfer (BOTT)

Build, Lease and Transfer (BLT)

Contract, Add and Operate (CAO)

Conselho Administrativo de Defesa (CADE)

Conselho Nacional de Desestatização (CND)

Constituição Federal (CF)

Comissão Européia (CE)

Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP)

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Distrito Federal (DF)

Design Build and Operate (DBFO)

Environmental Impact Study – Estudo do Impacto sobre o Meio Ambiente (EIS)

Fundo Garantidor de Parceria Público-Privada (FGP)

Fundo Monetário Internacional (FMI)

Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

Industrial Development Authority - Autoridade de Desenvolvimento Industrial - irlandês (IDA)

International Institute for Management Development - Instituto Internacional para o Desenvolvimento (IIMD)

International Finance Corporation (IFC)

Investimento Direto Estrangeiro (IDE)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Gross National Product (Produto Interno Bruto) (GNP)

Lei Complementar (LC)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado MARE

Modernize, Operate and Transfer or Own (MOT/O)

Nova Gestão Pública (NGP)

Nation Develop Plan – Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN)

National Roads Authority (Autoridade Nacional de Estradas) (NRA)

National Development Finance Agency (NDFA)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Partido Democrata Cristão (PDC)

Parceria Público Privada (PPP)

Plano Plurianual (PPA)

Produto Interno Bruto (PIB)

Programa Nacional de Desenvolvimento (PND)

Project Finance (PF)

Program of Prosperity and Fairness – Programa de Bem-Estar e Prosperidade
(PPF)

Rede Federal Ferroviária S.A. (RFFSA)

Sociedade de Propósito Específico (SPE)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Tribunal de Contas do Estado (TCE)

Tribunal de Contas da União (TCU)

SUMÁRIO

RESUMO	II
ABSTRACT	III
LISTA DE FIGURAS	IV
LISTA DE TABELAS	V
LISTA DE QUADROS	VI
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	VII
1. INTRODUÇÃO	14
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA	14
1.2. PROBLEMÁTICA DA PESQUISA	17
1.3. OBJETIVO DA PESQUISA	18
1.4. RELEVÂNCIA DA PESQUISA.....	19
1.5. MÉTODO.....	21
1.5.1. <i>Técnica de coleta de dados</i>	22
1.5.2. <i>Análise dos dados</i>	22
1.6. ESTRUTURA DO TRABALHO.....	23
2. REFORMA DO ESTADO.....	24
2.1. O ESTADO	24
2.2. AS AGÊNCIAS REGULADORAS	29
2.3. O ESTADO COORDENADOR.....	35
3. <i>PROJECT FINANCE</i>	39
3.1. <i>PROJECT FINANCE</i> E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	41
3.2. VANTAGENS E DESVANTAGENS DO <i>PROJECT FINANCE</i>	44
3.3. <i>PROJECT FINANCE</i> E AS PPPS.....	47
4. PARCERIA PÚBLICO PRIVADA	54
4.1. DEFINIÇÃO DE PARCERIAS	54
4.2. PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	56
4.2.1. <i>A licitação e suas modalidades na esfera das parcerias público-privadas</i>	57

4.3. PARCERIAS PÚBLICO -PRIVADAS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	60
4.4. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM PPPS	67
5. CONTRIBUIÇÕES EXTERNAS DE PPP - O CASO IRLANDÊS	75
5.1. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA , POLÍTICA E ECONÔMICA DA IRLANDA	75
5.2. PREENCHENDO AS FALHAS DE INFRA -ESTRUTURA	78
5.3. DEFINIÇÃO DAS PPPS NA IRLANDA	81
5.4. ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO	83
5.4.1. <i>Projetos-Piloto em PPP</i>	83
5.5. DESENVOLVENDO OS PILARES ADMINISTRATIVOS PARA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS)	88
6. CONTRIBUIÇÕES EXTERNAS DE PPP - O CASO CHILENO.....	93
6.1. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA , POLÍTICA E ECONÔMICA DO CHILE	93
6.2. PREENCHENDO AS FALHAS DE INFRA -ESTRUTURA	96
6.3. DEFINIÇÃO DAS PPPS NO CHILE	97
6.4. ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO	98
6.5. SETORES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO -PRIVADAS (PPPS) NO CHILE	101
6.5.1. <i>Projetos em PPP</i>	105
6.5.2. <i>Benefícios dos Programas de PPP</i>	107
6.6. CONQUISTAS DAS PPPS NO CENÁRIO CHILENO	110
7. CENÁRIO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL	113
7.1. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA , POLÍTICA E ECONÔMICA DO BRASIL	113
7.2. PREENCHENDO AS FALHAS DE INFRA -ESTRUTURA	117
7.3. DEFINIÇÃO DAS PPPS NO BRASIL	118
7.4. ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO	120
7.5. PROJETOS	122
7.5.1. <i>Rodovias</i>	123
7.5.2. <i>BR-116 (Bahia – Minas Gerais)</i>	124
7.6. AS PPPS COMO FONTE ALTERNATIVA DE ALAVANCAGEM DO CRESCIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA	126
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta o contexto no qual se insere este trabalho, as justificativas para o seu desenvolvimento, assim como os objetivos estabelecidos e as questões de pesquisa. Também são expostos os métodos de pesquisa adotados e suas etapas.

1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA

O desgaste financeiro do Estado brasileiro, iniciado na década de 80, desde o crescente endividamento combinado com a elevação e aceleração inflacionária acarretou uma redução dos financiamentos estatais.

Nesse contexto econômico impera a escassez de recursos públicos que, de acordo com Ferreira e Malliagos (1999), caíram para menos de um quinto da média da década de 70, provocando aumento dos custos e deterioração da qualidade dos serviços, culminando em privatizações em alguns setores.

No tocante às privatizações, segundo Carvalho (2001), três fases distintas marcaram este processo. A primeira fase, nos anos 80, foi apontada pelas “reprivatizações” de empresas que tinham pertencido ao setor privado e sido, posteriormente, incorporadas à carteira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. A segunda teve início com o lançamento do Programa Nacional de Desenvolvimento (PND) nos anos 90. Este programa estava inserido num contexto de racionalização de recursos públicos, desregulamentação da economia, redução do tamanho e redefinição do papel do Estado. Assim, o Estado deixaria de

atuar em áreas como indústria, infra-estrutura e serviços e passaria à iniciativa privada a responsabilidade pelos elevados investimentos requeridos nas áreas mencionadas. E por último, com a aprovação da Lei das Concessões, em fevereiro de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, quando ficou estabelecido que o governo concederia a terceiros os direitos de exploração de serviços públicos.

As privatizações foram amplamente criticadas devido ao seu baixo valor presente, na maioria dos casos inferior a 50% do valor de face, sendo negociadas nos mercados secundários com elevados deságios; contudo, mesmo que tenham gerado efeitos positivos, são recursos finitos. Deste modo, essa é uma alternativa que apresenta prazo determinado para sua conclusão e, portanto, não oferece argumentos fortes para o incremento continuado. Com isso surgiu a necessidade de se obter uma estrutura de cooperação entre os setores público e privado, direcionada ao desenvolvimento e à operação de infra-estrutura, possibilitando uma maior diversidade e crescimento de atividades econômicas.

Tal conjuntura propicia a geração de instrumentos que apoiem o Ente Público no recrudescimento de captação de recursos e elevação dos índices de crescimento no país, apoiados por medidas e incentivos (fiscais ou não) que auxiliem, principalmente, o setor de infra-estrutura no Brasil.

Alguns países podem servir de referência, como o Reino Unido, França, Irlanda e Chile que, apesar de seus diferentes modelos de intervenção, efetuaram mudanças, consolidaram padrões e quebraram paradigmas. Isso com o intuito de buscar alternativas que possibilitassem a retomada do crescimento, mesmo com a limitação de recursos públicos. Estes países optaram por utilizar medidas com a finalidade de alavancar tal crescimento, dentre elas as Parcerias Público-Privadas (PPPs), que se mostram extremamente factíveis para tal intuito, pois os resultados obtidos vêm conquistando índices satisfatórios (OECD, 2005).

No Brasil, instituiu-se a modalidade de investimento envolvendo Parcerias Público-Privadas com o advento da Lei nº. 11.079 de 30 de dezembro de 2004, que estabeleceu normas gerais para licitação e contratação de PPPs, no âmbito da administração pública.

A realização das PPPs pode ser traduzida como uma nova concepção em relação à política de investimentos no país, pois se trata de um modelo imbuído de vertentes que inserem o panorama da nova disciplina legislativa, a atuação do Estado, a engenharia financeira e a experiência internacional, que merecem ser estudadas. Além disso, é patente a sua relevância, conforme menciona Moreira Neto (2005), como um inovativo instrumento contratual gerado no quadro da globalização, do capitalismo ecumênico, do desenvolvimento tecnológico, da insuficiência de recursos públicos e do repúdio universal ao aumento de tributos, para que as organizações políticas recobrassem as condições de satisfazer as demandas públicas, cada vez mais exigentes e custosas, de sociedades mais atentas.

Segundo Fabbro (2005), os principais países do mundo estão implementando esse novo conceito, com destaque para alguns países distribuídos por diversas regiões, tais como: Inglaterra, Portugal, Espanha, Holanda, Irlanda, Itália, na Europa. Na Europa Central, as PPPs foram e continuam sendo incentivadas pela Comissão Européia (CE), para que os países da região possam alcançar e/ou manter o equilíbrio orçamentário. Na América do Norte, os países mais alinhados com relação às PPPs são o Canadá e os Estados Unidos da América. Com relação à América Latina, podem ser ressaltados países como Chile, México, Argentina, Peru, Uruguai e Paraguai.

Analisando-se a diversidade de países e respectivas regiões acima destacadas, consta que as PPPs mais avançadas são as da Inglaterra, Holanda e Irlanda (FABBRO, 2005). Nesse sentido, diante de tais considerações e inferindo que as melhores experiências viriam de países que contam com as PPPs mais avançadas, e que ainda contassem com uma abrangência e abertura de informações para a realização do estudo, optou-se por trabalhar com a Irlanda e

o Chile. A Irlanda é o país que melhor expõe as mencionadas características. Além disso, já existem estudos acerca das contribuições das PPPs para o modelo brasileiro em relação à Inglaterra (ARCHANJO, 2006; PECI e SOBRAL, 2006; MORAES, 2006). No tocante ao Chile, trata-se de um país localizado na América do Sul com um cenário econômico próximo à realidade brasileira, principalmente no que concerne à necessidade em investimentos de infra-estrutura.

Nesse sentido, este estudo justifica-se pelos motivos acima expostos e, ainda, pela contribuição de uma análise mais aprofundada de um país, como a Irlanda, que possui larga experiência sobre o assunto, que atualmente conta com vários projetos em andamento e ainda os conduz de forma sistematizada, transparente e com resultados satisfatórios.

1.2. PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

O Brasil ainda não conta com estudos em PPPs suficientes, como demandam a complexidade e a relevância do assunto. Trata-se de um tema relativamente novo que insta salientar os aspectos teóricos e legais, em razão de a efetivação das parcerias público-privadas abrangerem o âmbito da sua formação. É importante trazer esclarecimentos acerca das PPPs incitando seus principais focos à discussão, contribuindo para a compreensão do panorama brasileiro e, ainda, buscando a contribuição internacional, pois, em alguns países as questões acerca do tema já se encontram mais bem consolidadas. E é na literatura internacional que se destacam algumas publicações que asseveram a importância do tema, como pode ser visto em KLINJIN e TEISMAN, 2003; INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2004; ROGER, 1999; CLASEN, 2002; SHAOUL, 2003; ZHANG, 2006; BRADFORD, 2003; SAMII, WASSENHOVE e BHATTACHAYA, 2002.

Deste modo, como colorário do exposto, pode-se alegar que o cerne de inquietação que motivou a presente proposta de pesquisa é: *quais são as possíveis contribuições que a Irlanda*

e o Chile podem trazer para a implementação dessa modalidade de contrato no Brasil, a partir de suas experiências em PPP?

1.3. OBJETIVO DA PESQUISA

Este trabalho tem por objetivo **identificar as principais contribuições de Parcerias Público-Privadas (PPPs), concentradas na Irlanda e no Chile, que possam colaborar na sua implementação no Brasil, enfatizando a posição do Estado junto às leis vigentes.**

Para tanto, faz-se necessário atingir um conjunto de passos de procedimento, conforme descrito a seguir:

- **Caracterizar a reforma do Estado:** indicam-se as características do Estado regulador e do Estado coordenador que, neste último, enfatiza a abertura para as parcerias público-privadas;
- **Analisar o *Project Finance* (PF):** trata-se da engenharia financeira observada nas PPPs de experiência internacional, suas principais características, vantagens e desvantagens;
- **Analisar a situação das PPPs no Brasil:** analisa-se sob os ditames da Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública;
- **Caracterizar a contribuição da experiência com PPP na Irlanda e no Chile:** incorporando-se a sua contextualização histórica, inserção mundial, condições econômicas e seus planos de desenvolvimento nacionais, com destaque para a infraestrutura, no setor de transportes (rodovias).
- **Identificar pontos fortes e fracos dessas PPPs propondo apropriações e adaptações para a realidade brasileira, tendo em vista a crescente utilização de PPPs nos países mencionados.**

Assim, numa visão macro do trabalho destacam-se três partes: fundamentação teórica, análise da legislação e caracterização da experiência internacional.

A fundamentação teórica versa sobre o estudo das mais variadas concepções utilizadas para designar as PPPs e as bases em que foram idealizadas.

A análise da legislação traz a fundamentação legal de forma geral (leis complementares, ordinárias, delegadas), decretos, entre outras normas existentes acerca do referido assunto, incorrendo nos seus principais lineamentos.

Concluindo, serão identificadas as principais contribuições internacionais das PPPs, que incorrem no principal objetivo deste trabalho, conforme mencionado anteriormente.

1.4. RELEVÂNCIA DA PESQUISA

As PPPs ganharam notoriedade e expressão porque são vistas como uma alternativa para viabilizar investimentos, em especial os de infra-estrutura, sem que isso cause impactos imediatos sobre o quadro de endividamento público. Argumento válido, diante da carência do Brasil por soluções que revertam o processo de deterioração da infra-estrutura econômica básica (RODRIGUES JÚNIOR, 1997).

No Brasil trata-se de uma expectativa; no entanto muitos países já adotaram programas de PPP atraídos pela possibilidade de diluir no tempo o montante de recursos necessários para viabilizar investimentos, permitindo a realização simultânea de um maior número de projetos (BRITO e SILVEIRA, 2005).

Diante do contexto nacional, o presente trabalho é focado essencialmente em textos internacionais. Uma das provocações que incorrem no anseio de buscar maiores informações acerca do assunto encontra-se na escassez literária e de publicações, ratificada na pesquisa em revistas de evidência nacional, classificadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal

de Nível Superior (CAPES) como “Qualis A”. A Tabela 1 mostra a quantidade total dos artigos científicos publicados, nas diversas áreas, pelas revistas elencadas.

Descrição	Período										TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
RAUSP	31	32	29	27	36	32	28	26	29	28	298
RAC	0	19	23	22	25	41	28	41	43	47	289
RAP	48	47	56	44	52	42	33	48	50	48	468
RAE	25	29	27	33	35	30	33	32	31	37	312
ERA- eletrônica	-	-	-	-	-	-	32	26	25	13	96
REAd	13	15	5	24	29	35	34	47	60	60	322
TOTAL	117	142	140	150	177	180	188	220	238	233	1785

Tabela 1- Quantidade de artigos científicos em todas as áreas
Fonte: Produção Acadêmica em Revistas Qualis A em Administração

Na Tabela 2 é possível observar a produção científica em PPPs naquelas mesmas revistas, o que pode ser avaliado como insuficiente para a necessidade de informações sobre o tema.

Descrição	Período										TOTAL (PPP)
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
RAUSP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RAC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RAP	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	3
RAE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RAE- eletrônica	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0
REAd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	3

Tabela 2 - Incidência de artigos científicos em Parcerias Público-Privadas
Fonte: Produção Acadêmica em Revistas Qualis A em Administração

Considerando-se que as PPPs só existem, e têm sentido, com a atuação de parceiros da área privada e que, para tanto, é imperativo que o processo de divulgação aconteça de forma concatenada com os interesses das partes, a mídia, contudo, tem feito publicações sobre essa questão com pouca profundidade, o que implica na necessidade de maiores esclarecimentos, para as dúvidas comuns.

As PPPs têm o propósito de fomentar uma cultura de parceria mais adequada à realidade moderna (MEYER e ENEI, 2004). Não substituem o investimento público, mas complementam e preservam o planejamento estatal. Além disso, permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas em áreas como habitação, saneamento básico, infraestrutura viária ou elétrica. Não há limites para a natureza dos projetos a serem executados em PPP, desde estradas e usinas de geração de energia até hospitais e presídios (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2005).

1.5. MÉTODO

Este trabalho estabelece como método o qualitativo, com objetivo exploratório-descritivo, apresentando uma estratégia com estudos de caso com utilização de dados secundários. As informações são concentradas nas experiências de projetos de PPPs da Irlanda e do Chile, em especial nas áreas de rodovias e transporte público.

Segundo o enfoque qualitativo, este trabalho utiliza o estudo de caso para apresentar as contribuições internacionais na implementação das PPPs brasileiras. De acordo com Yin (2004), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro de seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência. Para Gil (1999, p. 73) o “estudo de caso vem sendo utilizado com frequência cada vez maior pelos pesquisadores, visto servir a pesquisas com diferentes propósitos, tais como: a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; b) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; e c) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos dos experimentos”.

1.5.1. Técnica de coleta de dados

A pesquisa qualitativa e seus métodos e de coleta de análise de dados são apropriados para a pesquisa exploratória (ROESCH, 1999). E, ainda, o método qualitativo é constituído por um conjunto de técnicas interpretativas que têm por meta retrair, decodificar ou traduzir fenômenos sociais naturais, com vistas à obtenção de elementos relevantes para descrever ou explicar estes fenômenos (HOPPEN, LAPOINTE e MOREAU, 1996).

No que tange à coleta de dados, esta será realizada por meio de prospecção documental com base em dados secundários. As informações são concentradas na experiência da Irlanda e do Chile.

Martins e Lintz (2000, p. 45), com relação à “tipificação dos dados a serem coletados, os autores classificam em: primários - obtidos diretamente na fonte e secundários - dados já coletados, que se encontram organizados em arquivos, banco de dados, anuários e relatórios”. Nesse sentido, este trabalho é fundamentado com dados secundários.

1.5.2. Análise dos dados

Miles e Huberman *apud* Roesch (1999), consideram três fluxos de atividades no processo de análise:

(1) redução dos dados – A coleta dos dados foi efetuada com base em uma diversidade de informações, encontradas em livros, revistas científicas, dissertações e teses, artigos científicos e principalmente na rede mundial de computadores, onde foi possível coletar a grande maioria dos dados da Irlanda, Chile e Brasil. O processo de redução de dados implicou na elaboração de resumos, codificação dos referidos dados, descoberta de temas possíveis a serem trabalhados, como as áreas de atuação das PPPs em infra-estrutura focada em rodovias e transportes;

(2) apresentação dos dados – Os dados foram organizados, inicialmente apenas pelo tema PPPs e, posteriormente, comprimidos em dados nacionais e internacionais, em seguida, separados por países (Irlanda, Chile e Brasil) e montados de forma a permitir considerações coerentes e lógicas (inserção mundial, situação econômica, atuação das PPPs no cenário de cada país), e conseqüentemente extrair reflexões acerca do assunto;

(3) extração de conclusões e verificação – Finalmente, nesta última fase, a busca de padrões e temas nos dados, mais especificamente, o trabalho de informações sobre a situação da infra-estrutura dos países mencionados associados ao fato da utilização de programas de PPPs, elaborando comparações e construindo uma cadeia lógica de evidências com a finalidade de identificar padrões de implementação das PPPs.

1.6. ESTRUTURA DO TRABALHO

A estrutura para o trabalho é composta, inicialmente, pela Introdução; na seqüência o Capítulo 2 trata, de forma pontual, a reforma e reestruturação do Estado ao longo do tempo, em uma breve discussão com relação ao seu posicionamento na participação e intervenção nas decisões e ações relacionadas às atividades produtivas. O Capítulo 3 trata sobre *project finance*, a engenharia financeira observada nas PPPs de caráter internacional, considerando suas principais características e debatendo suas vantagens e desvantagens. E, ainda, esse capítulo trará a combinação do *project finance* e as PPPs para o Brasil. O Capítulo 4 versa sobre as PPPs analisando suas características, legislação vigente e sua consonância com a respectiva legislação para efetivação dos projetos, além de considerar sua relevância no contexto nacional e internacional. O Capítulo 5 conjectura sobre as contribuições de PPPs bem sucedidas no exterior, especificamente sobre a Irlanda. O Capítulo 6 trata sobre as contribuições das PPPs no contexto chileno e o Capítulo 7 versa sobre as PPPs no Brasil. E, por fim, as *considerações finais* dando fechamento ao trabalho.

2. REFORMA DO ESTADO

Este capítulo apresenta os conceitos relacionados com este trabalho, no tocante ao Estado e sua forma de atuação, destacando-se a área de infra-estrutura e seu desempenho em relação ao referido setor. O conceito do Estado é brevemente contextualizado, considerando momentos diferentes, sintetizados nas agências reguladoras e no Estado Coordenador. As discussões permanentes sobre a necessidade de financiamento do setor público (Estado), estão apresentando um novo termo: Parcerias Público-Privadas, como fonte alternativa de sanar os principais problemas de infra-estrutura. Nesse sentido, se faz relevante a análise do Estado objetivando tal ótica.

2.1. O ESTADO

Para Dallari (1995), respeitando o *quantum* de subjetividade, o conceito de Estado está inserido na ordem jurídica soberana que tem, por fim, o bem comum de um povo situado em determinado território. Nesse sentido, bem comum consiste no bem supremo da comunidade, o fim mais elevado das ações do homem, e que constitui critério de elaboração das leis justas.

Em se tratando de leis justas é válido ressaltar o artigo 3º da CF/88, a seguir, em que o governo democrático, nos tempos atuais, só atinge seus fins quando logra realizar o bem-estar da comunidade. É um regime muito mais de conteúdo que de forma (SALVETTI NETTO, 1981).

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse sentido, em países como o Brasil em que grande parte da população ainda vive na pobreza, se não na miséria, é imperiosa a luta em prol do desenvolvimento econômico (FERREIRA FILHO, 1982). Portanto, com o objetivo de conquistar este desenvolvimento e envidar esforços buscando o bem comum, o Estado passou por diversas transformações ao longo do tempo. A reforma do Estado, de acordo com Di Pietro (2002), designa a tendência, hoje praticamente universal, de reformar o aparelhamento estatal, em especial, o aparelhamento administrativo, representado pela Administração Pública em sentido amplo, abrangendo todos os órgãos, dos três Poderes, que exercem a função administrativa, bem como as entidades da administração indireta.

Segundo Trosa (2001), no século XIX era importante para o Estado ser não apenas responsável, mas o mestre de obras da rede de estradas, ponto relevante no tocante à delimitação do trabalho, considerado como um meio poderoso de unificação da nação. Deve ela ser necessariamente pública? Essa é uma questão atual em que sua resposta deve ser mensurada pela eficácia e eficiência no cumprimento do seu papel. Nesse sentido, Diniz (1996) salienta que o descompasso entre o Estado e a sociedade situa-se no cerne da presente crise.

A partir das mudanças decorrentes do novo papel do Estado abrem-se oportunidades de combinar ações públicas e privadas para objetivos de administração pública. Assim, os programas criados pelos Planos Plurianuais - PPAs, além de definirem as ações financiadas

com recursos fiscais, da seguridade social e das empresas estatais, todos subordinados aos imperativos do equilíbrio fiscal, trazem incorporados também as parcerias externas, os recursos da iniciativa privada, do terceiro setor e das unidades subnacionais, estados e municípios (PARES e SILVEIRA, 2002).

A transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial foi imensa e plena de contradições. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia da sociedade civil, onde a opinião pública passa a ter importância crescente, mas ainda se fazem presentes os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes (BRESSER PEREIRA, 2001). No tocante a modernização gerencial, após 1964, devido à modernização das empresas estatais, houve a retomada dos investimentos. A intervenção estatal direta, via controle dos investimentos, promoveu na segunda metade dos anos 1960 e nos anos 1970, uma grande expansão das redes de transportes, energia e comunicações (LEVY e DRAGO, 2005).

Este período durou até o início dos anos 1980, quando novamente o arrocho tarifário e o endividamento elevado provocaram uma crise nesses setores, pois a incapacidade financeira do Estado, aliada às mudanças nas prioridades do governo, acentuaram a tendência de queda dos investimentos na primeira metade dos anos 90 (LEVY e DRAGO, 2005). Em resposta, procurou-se aumentar a participação da iniciativa privada por meio da privatização e da concessão de serviços públicos. Paralelamente, importantes mudanças na área de regulação deverão permitir o aumento dos investimentos e da qualidade na provisão dos serviços, baseadas em regras claras e permanentes.

Segundo Ianni (1996) ocorreu uma participação mais ostensiva do Estado nas decisões e ações relacionadas às atividades produtivas, em que é preciso considerar que a crescente participação do Estado na economia brasileira correspondeu à incursão crescente na área econômica, política administrativa e infra-estrutura.

A necessidade de tornar o Estado mais eficaz e eficiente é marcante. O debate sobre a crise do Estado e a necessidade de sua reconstrução teve início nos anos 80 nos países industrializados. No Brasil, essa discussão tomou vigor na década de 90, com a superação do Estado burocrático, produtor-empresário, com a introdução do Estado gerencial, regulador e, principalmente, democrático.

Considerando o objetivo de tornar o Estado mais dinâmico e efetivo, foi apresentado um novo desenho das atribuições do Estado, ilustrado pelo Quadro 1. Este novo modelo de administração do Estado inclui a implementação de novos sistemas de gestão e controle sobre as entidades governamentais.

Natureza das Atividades	Política	Instrumentos
Núcleo Estratégico do Governo	Reforço de sua capacidade formuladora, regulamentadora e avaliadora de políticas públicas.	Reestruturação, informatização, capacitação e sistemas de carreiras.
Atividades Exclusivas do Estado	Introdução de novo formato institucional, com maior flexibilidade e autonomia de gestão.	Agências Executivas e Agências Reguladoras, sob contratos de gestão.
Atividades Não-Exclusivas do Estado	Transferência de entidades não-governamentais e/ou transformação de entidades públicas em entidades privadas, sem fins lucrativos.	Organizações sociais, sob contrato de gestão.
Produção de Bens e Serviços	Privatizações.	Programa Nacional de Desestatização.

Quadro 1: Natureza das Atividades Governamentais *versus* política e instrumentos
Fonte: Adaptado de Mare, (1998)

Segundo Riani (1997) o setor público poderia não existir se todos os recursos e bens de mercado fossem alocados perfeitamente. A existência de sistemas políticos mais abertos e

mais modernos se torna fundamental para as discussões de problemas brasileiros, sobretudo aqueles relacionados ao processo de intervenção do governo na economia. É pouco provável que o país reencontre seu processo de crescimento sem que haja uma presença mais atuante, porém não opressora, do Governo, inclusive nas atividades produtivas.

O Brasil, na última década, vem se enquadrando a uma nova forma de modelo de Estado, com base em um modelo mediador e regulador. Assim ele se desprende das amarras do monopólio estatal, resquício de modelos interventores, de que são exemplos à época de Getúlio Vargas e mais recentemente à época do regime militar (RIANI, 1997).

Bresser Pereira e Spink (1998) fizeram um relato das reformas realizadas em nosso país, onde enfatizam a reforma iniciada em 1936, denominada de reforma burocrática; a de 1967, por meio do Decreto Lei nº. 20, denominada de reforma desenvolvimentista e por fim a Reforma do Estado iniciada nos anos 90, eclodindo com a reforma gerencial em 1995. A chamada Reforma Gerencial do Aparelho do Estado, no Brasil, iniciou com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, com o objetivo de resgatar a autonomia financeira e capacidade de implementar políticas públicas.

Este novo modelo expõe a relação de dupla função do Estado, composta em Estado-Empresário e Estado-Regulador, em que a função de Estado-Regulador é mais adequada na atuação estatal. A justificativa é que a iniciativa privada, teoricamente, dispõe de mais competência para exercer as funções empresariais do que o Estado, conforme apresentado na Figura 1.

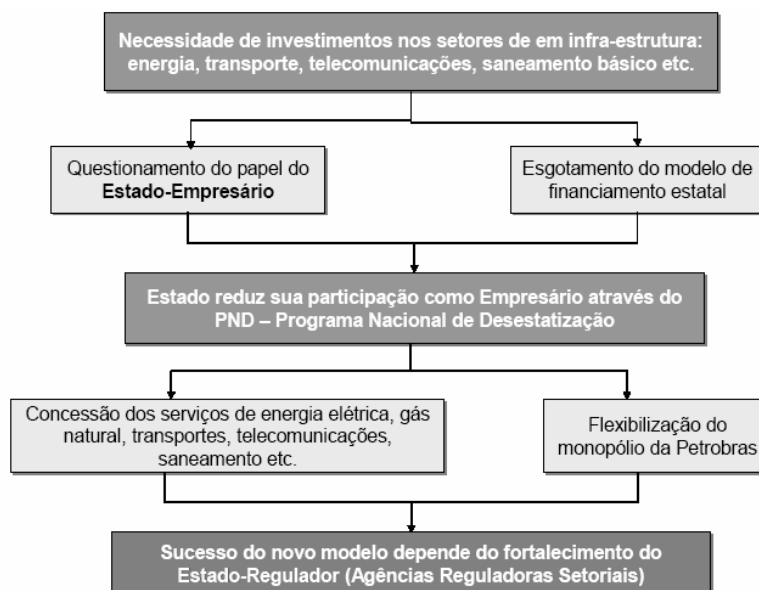


Figura 1 - Argumentos para a transição do Modelo Estatal para o Modelo Regulatório

Fonte: FARIA (2003)

Essa predisposição do Estado para exercer funções reguladoras, mais do que empresarias, mencionada anteriormente, destacam-se com as agências reguladoras, analisadas a seguir.

2.2. AS AGÊNCIAS REGULADORAS

A regulação pode ser conceituada como um conjunto de normas e instrumentos pelos quais se controlam variáveis-chave (preços, qualidade, quantidade produzida, custos internos e externos, etc) de uma indústria. A presença de órgãos de regulação tem como finalidade garantir a qualidade no atendimento dos serviços, combater abusos tarifários e cobrar a execução dos projetos de investimento das firmas, com autonomia para promover fiscalização independente de pressões políticas e interesses corporativistas do governo e do setor privado (PÊGO FILHO, CÂNCIDO JÚNIOR E PEREIRA, 1999).

Segundo Di Pietro (2002), regular significa estabelecer regras, independentemente de quem as dite, seja o Legislativo ou o Executivo, ainda que por meio de órgãos da Administração direta ou entidades da Administração indireta. No bojo desse contexto, Levy e

Drago (2005) identificam que, embora as agências reguladoras no Brasil tenham surgido como uma consequência da privatização e tenham sido influenciadas pela necessidade de garantir aos investidores, especialmente os externos, é válido considerar que a existência de um órgão técnico e autônomo seria uma garantia da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e da necessidade de regular, em que incidem dois motivos essenciais:

1. Existência de falhas de mercado: originadas pelas estruturas dos mercados regulados, pelas imperfeições de informação e pela presença de bens públicos;
2. Controle do abuso do poder econômico: estruturas de mercado concentradas, quando existem altas escalas de produção em relação à demanda, que permitem que as empresas possam abusar de seu poder, praticando preços monopolistas.

As agências reguladoras funcionam como árbitros para setores que necessitam de regras para funcionar. As agências, como órgãos do Estado, devem estar submetidas ao controle democrático dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Além disso, elas são compatíveis com o planejamento e estratégia de desenvolvimento nacional, mesmo que o Poder Executivo não controle a operação do setor diretamente (DI PIETRO, 2002).

Para Levy e Drago (2005) a operação dos setores de infra-estrutura passou por vários momentos, a partir de sua modernização, ainda no século XIX. No período prévio a 1930, a infra-estrutura, seja nas ferrovias, seja no setor elétrico, era gerida por empresas privadas, em particular de capital estrangeiro. Com a crise dos anos 30 e a forte desvalorização, não foi possível manter tal situação. Deste modo, a saída encontrada foi a progressiva estatização das operadoras de infra-estrutura, com a criação de empresas como a Rede Federal Ferroviária S.A. (RFFSA), Petrobrás, Eletrobrás e Telebrás.

Além do Brasil, o mundo também tem mudado muito nos últimos anos. Uma forte tendência mundial está ajudando a desenhar uma nova estrutura de Estado, que deixa aos poucos o antigo modelo interventor e passa a assumir um modelo de regulação. Pode-se

considerar que este novo modelo situa-se entre dois outros: o liberal e o comunista/socialista. Entretanto, o Estado Regulador pode pender mais para um lado liberal, ou mais para um lado social, dependendo das diretrizes que norteiam o modelo regulatório adotado por cada país (RIANI, 1997).

Devido à considerável quantidade de agências reguladoras e suas respectivas leis, não cabe aqui mencioná-las exaustivamente. Seguem apenas, à título exemplificativo, os marcos regulatórios para a infra-estrutura econômica:

- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica - Lei nº. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a ANEEL, que está autorizada a descentralizar parte de suas atribuições aos estados e ao Distrito Federal - DF, na complementação das atividades de regulação, fiscalização e disciplina do regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica;
- ANP – Agência Nacional do Petróleo – Lei nº. 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo e institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, autarquia especial vinculada ao Ministério das Minas e Energia;
- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações – Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº. 8, de 1995;
- ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Lei nº. 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a referida agência;

- ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar - Lei nº. 9.961 de 28 de janeiro de 2000, que cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar.
- ANA - Agência Nacional de Águas - Lei nº. 9.984 de 17 de julho de 2000, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- ANTT - Agência Nacional de Transporte Terrestre e ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Lei nº. 10.233 de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes;
- CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Lei nº. 8 884, de 11 de junho de 1994, transforma o CADE em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica; e ainda
- ANCINE - Agência Nacional de Cinema - MP 2.228-1/01. Consta que está em tramitação o projeto de lei sobre a ANC – Agência Nacional do Consumidor e da Concorrência.

A criação das agências reguladoras, como autarquias sob regime especial, expressa a vontade de criar entes independentes do poder central, que objetivam executar de modo autônomo a atividade de regulação (FIGUEIREDO, 2000). As autarquias administrativas constituem uma forma descentralizada da ação estatal, podendo auto-administrar-se mediante dirigentes nomeados pelo próprio Estado. Apesar disso, conforme enfatiza Azeredo (1998), no decorrer dos anos o controle dos resultados da autarquia foi sendo substituído pelo controle

dos meios da sua atuação - admissão de funcionários, folha salarial, licitações, entre outros, fazendo com que parecesse cada vez mais com qualquer órgão de administração direta.

A regulação justifica-se pelo reconhecimento da existência de falhas de mercado, especialmente na área de serviços público, caracterizados, na maioria dos casos como monopólios naturais; contudo o Brasil não tem tradição na área de regulação (PAZZINI, et al. 2000). Apesar disso, o reconhecimento da importância das dimensões múltiplas da regulação tem que ser consideradas (HEBER, 2000). Já quanto ao conceito econômico, a regulação pode ser definida como a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisão (FIANI, 1998).

Diante deste contexto, a Lei nº. 11.079/04 prevê a ação das agências reguladoras no campo das PPPs em seu artigo 15, em que “compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada”. E em seu parágrafo único: “os Ministérios e Agências Reguladoras encaminharão ao órgão a que se refere o *caput* do art. 14 desta Lei, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma definida em regulamento”.

Diante do texto da lei, acima apresentado, fica explícita a ampliação do papel das agências reguladoras. Nesse sentido, a complexidade na definição acerca das limitações das referidas agências ficou acentuada, em que pese a própria característica básica das agências como órgão do Estado.

Deste modo, é possível ressaltar quatro aspectos concernentes ao artigo e seu parágrafo único acima mencionado: 1) submeter o edital de licitação ao órgão gestor; 2) proceder à licitação; 3) acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada e 4) os Ministérios e Agências Reguladoras devem encaminhar relatórios circunstanciados ao órgão

gestor. Tais parâmetros estão vinculados à noção de segurança jurídica e à relevância das atividades do órgão gestor.

No tocante à experiência de outros países, é ressaltada a importância de mecanismo de controle e acompanhamento dos projetos, conforme as diretivas relacionadas à coordenação dos processos de adjudicação de, respectivamente, contratos públicos de serviços, contratos públicos de fornecimentos, empreitadas de obras públicas, e contratos de direito público nos setores de água, de energia, dos transportes e das telecomunicações. No caso europeu, estas diretivas foram substituídas pela Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços; e a Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (LIVRO VERDE, 2004).

No Brasil a centralização das decisões dos projetos de PPP é questionável, na maneira como dispõe o artigo 14 em seu § 1º da Lei nº. 11.079/04:

Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para: (Vide Decreto nº. 5.385, de 2005)

- I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;
- II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;
- III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;
- IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos.

§ 1º O órgão mencionado no *caput* deste artigo será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

- I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades;

II – Ministério da Fazenda;

III – Casa Civil da Presidência da República.

A referida composição do órgão gestor por representantes do Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e Casa Civil evidencia problemas no tocante às decisões, pois, trata-se de uma parceria em que se espera cooperação de ambos os lados. Contudo, fica obscura tal cooperação já que a composição do órgão gestor prevê a participação, somente, de membros vinculados à Administração Pública. De acordo com a Comissão Européia (2003), esta é uma prática comum, onde os governos estabelecem órgãos específicos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos projetos de PPP.

Assim, as agências reguladoras surgem como alternativas de fiscalização, mas podem vir a se tornar um novo aparato burocrático do governo; portanto é necessário atentar para a sua constituição e organização, para serem instrumento imparcial e dinâmico de controle (CHEROBIM, 1999).

2.3. O ESTADO COORDENADOR

A administração pública gerencial surge na segunda metade do século XX, como uma resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado, como forma de proteger o patrimônio público contra os interesses da corrupção aberta (BRESSER PEREIRA e SPINK, 1998).

A Nova Gestão Pública (NGP) é um conjunto de argumentos e filosofias administrativas, aceitos em determinados contextos e propostos como novo paradigma de gestão pública, a partir da emergência do tema ‘crise e reforma do Estado’ (HOOD e JACKSON, 1991).

Em se tratando de mudanças, constata Drucker (1998), que os anos 90 são marcados por mudanças de amplas conseqüências nos ambientes social e econômico, nas estratégias e nas

estruturas. Tais mudanças estão inseridas nas relações econômicas em bloco, integração na economia mundial por meio de alianças, reestruturação das empresas, controle das empresas e a descontinuidade política.

Uma gestão pública deve ser dotada das seguintes características: a) caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; b) descentralização; c) flexibilidade; d) desempenho crescente e pagamento por desempenho/produktividade; e) competitividade interna e externa; f) direcionamento estratégico; g) transparência e cobrança de resultado (*accountability*); h) padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória; i) separação da política e da sua gestão; j) desenvolvimento de habilidades gerenciais; k) terceirização; l) limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; m) estruturas diferenciadas (HOLMES e SHAND, 1995; HOOD e JACKSON, 1991).

Bresser Pereira (1997) definiu quatro processos básicos da reforma do Estado nos anos 90, que podem levar ao Estado Social-Liberal do século XXI:

- A delimitação das funções do estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal via programas de privatização, terceirização e “publicização”, mais especificamente, transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado;
- A redução do grau de interferência do Estado, que efetivamente se faz necessária por intermédio de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- O aumento da governança do Estado, mais especificamente, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, por meio do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração

gerencial (ao invés de burocrática) e a separação, dentro do estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e sua execução; e, finalmente,

- O aumento da governabilidade, mais especificamente, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social e democracia direta.

Nesse interím, os investimentos em infra-estrutura econômica, energia (petróleo e energia elétrica), telecomunicações e transportes (rodoviário, ferroviário e portuário) - são determinantes para a retomada do crescimento sustentado do Brasil (PÊGO FILHO, CÂNCIDO JÚNIOR E PEREIRA, 1999).

A adoção de concessões de serviços públicos, acompanhada da regulação por agências autônomas, foi marcada pela tentativa de resolver a crise do sistema estatal, que se havia tornado, por falta de poupança pública, incapaz de manter um nível de investimentos compatível com a necessidade de crescimento econômico. Adicionalmente, procurou-se reduzir a dívida pública, ou ao menos financiar o déficit com a maximização dos recursos provindo da privatização. Daí o ágio nos leilões de privatização ser considerado medida de sucesso (LEVY e DRAGO, 2005).

Ao enfatizar a questão dos investimentos governamentais, notadamente, para o período de 1989 a 2004, conforme a Figura 2 destaca, é observado um declínio de investimentos da União em infra-estrutura, especialmente no setor de transportes, que oscila de 1,40% a 0,11%, justificando a necessidade de alocação de recursos para a consecução da malha viária.

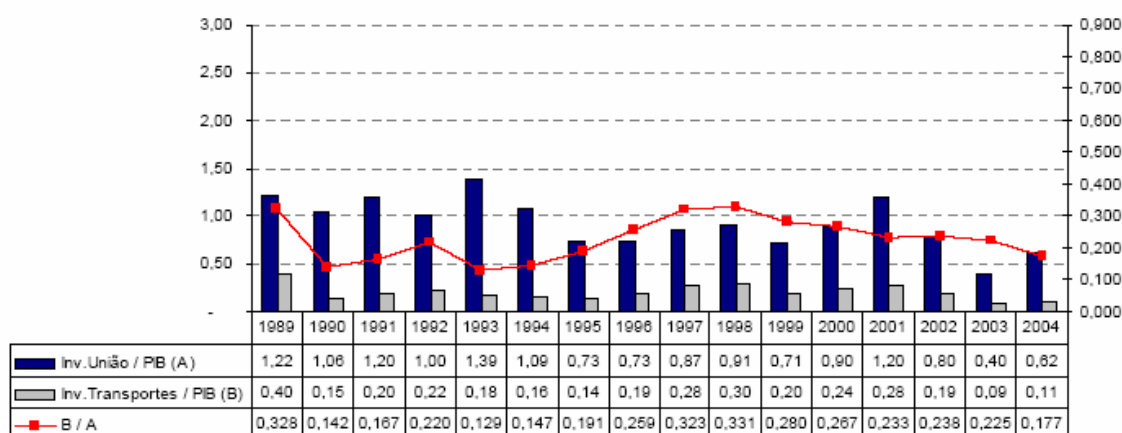


Figura 2 - Investimento do Governo Federal
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN, 2004a.

O Estado Coordenador busca promover alianças que possam constituir um crescimento econômico sustentável. Uma das alternativas encontradas foi a instituição da Lei das Concessões, de nº. 8 987, de 13 de fevereiro de 1995. Trata-se de uma lei de utilidade pública, que prometia garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos princípios das concessões e outorgas dos serviços de contrato, bem como a prestação de serviço de boa qualidade, já que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões dos serviços públicos previsto no art. 175 da CF. Nesse ínterim, do ponto de vista da estratégia de governo, é necessário resgatar a dimensão do processo nacional, preferencialmente expresso sob a forma de um plano de desenvolvimento, mais abrangente do ponto de vista temático e temporal que um plano de governo, sem prejuízo de formas de promoção do pensamento estratégico (MARTINS, 2003). O plano deve ser uma referência estratégica, programática dinâmica e flexível, com destaque para as PPPs, em que o diferencial da instituição deste instrumento se encontra na necessidade de promover a elevação da taxa crescimento no país diante da contínua queda de investimento público.

3. PROJECT FINANCE

Project Finance (PF) é um conceito originado da língua inglesa, porém sua simples tradução literal não exprime seu real significado. Trata-se de uma modalidade de financiamento, conforme corroboram alguns autores (RODRIGUES JÚNIOR, 1997; AZEREDO, 1999; FINNERTY, 1999; FERREIRA e REBELO, 2003; BONOMI e MALVESSI, 2004; SHERMAN, 2002; BORGES, 1998).

Grandes empreendimentos têm recorrido à estruturação financeira de *project finance* para a obtenção de créditos de projetos e alguns países emergentes como o Equador, adotaram leis locais e licenciamento ambiental objetivando a diminuição dos impactos ambientais e sociais em áreas beneficiadas por grandes projetos, seja na área de petróleo e gás natural, energia, transportes e infra-estrutura em geral ou qualquer outro setor da economia. As exigências ambientais incluem-se como dado técnico balizador do PF (NUNES, 2004).

Uma modalidade de financiamento com preocupações, inclusive ambientais, não pode ser considerada como convencional. Nesse contexto, a PF versa em uma modalidade específica de financiamento de projeto, dentre a ampla gama de alternativas disponíveis, tais como a utilização de recursos próprios, empréstimos corporativos diretos, emissão de títulos com garantias corporativas ou instrumentos mais elaborados como securitização de recebíveis (AZEREDO, 1999).

Dentre tais concepções, Finnerty (1999) afirma que a distinção entre o *project finance* e os financiamentos convencionais é que, em vez de considerar a totalidade da carteira de ativos

de uma empresa para a geração de fluxo de caixa que sustentará o crédito obtido, no PF cada projeto ou conjunto de ativos é considerado uma entidade jurídica distinta e o financiamento é elaborado sob medida para as suas próprias características de fluxo de caixa. A forma de analisar e aprovar o crédito é um diferenciador no *project finance*. Tradicionalmente, o sistema financeiro dá suporte aos empreendimentos baseando-se em garantias reais e performances financeiras anteriores, dos financiadores do projeto. No *project finance*, o que pesa é a capacidade de geração de resultados futuros do empreendimento, sendo inclusive exigida a criação de uma figura jurídica do projeto, denominada Sociedade de Propósito Específico (SPE) ou Companhia do Projeto, para a qual individualizar-se-á o fluxo de caixa correspondente, evitando-se a contaminação de outras atividades dos empreendedores.

Atentando para as concepções anteriores, contudo, ressaltando o viés inovador do PF, para Rodrigues Júnior (1997), *project finance* pode ser utilizado mesmo em países com mercado de capitais incipiente. Trata-se da mobilização de recursos a partir da elaboração de projetos específicos que exigem o detalhamento apurado do risco envolvido e da sua distribuição entre os participantes. Por isso, é um processo que implica maiores dificuldades e no qual se gasta mais tempo na fase de preparação e planejamento. Em países com pouca experiência na área recomenda-se o uso de consultorias especializadas. Além disso, as cláusulas contratuais devem permitir a avaliação do projeto a partir das seguintes variáveis: metas acordadas para a capacidade potencial de atendimento; custo de construção; tempo de implementação e indicadores de qualidade dos serviços.

Seguindo as considerações de Nevitt e Fabozzi (1995), o termo *project finance* possui uma definição mais precisa, tratado como o financiamento de uma unidade econômica com fim específico, onde o investidor tem acesso aos fluxos de caixa do empreendimento em que os ganhos dessa unidade econômica geram fontes de recursos para repagamento de seus empréstimos.

As técnicas de *project finance* (focadas na realização de um fluxo de caixa projetado) ou de *corporate finance* (focadas na capacidade de pagamento com base no balanço) podem ser usadas em parcerias. Na PPP, a viabilidade econômica pode ser dada integralmente ou complementada pelo Estado. E a análise de atratividade de um projeto como um plano de investimentos para um fim mensurável de natureza econômica deve, sob pena de abandono, demonstrar sua viabilidade técnica, econômica ou comercial e capacidade de obtenção de crédito.

Assim, Moreira e Carneiro (1999) definiram PF como a implantação de um empreendimento como uma unidade econômica com fins específicos, a SPE, na qual os empreendedores se baseiam, como fonte para repagamento de seus empréstimos, nos ganhos econômicos e financeiros do empreendimento pelo conceito de fluxo de caixa. A referida definição, como um financiamento baseado, fundamentalmente, em fluxo de caixa do projeto conduz à centralidade da SPE, pois quando se consegue securitizar os recebíveis oriundos de um empreendimento, e este é passível de ser isolado numa SPE, estariam presentes as condições para estruturar um PF.

3.1. PROJECT FINANCE E SUAS CARACTERÍSTICAS

No tocante ao arcabouço legal do PF, considerando à lei de concessão de serviços públicos, as principais legislações sobre o tema são: Leis Federais nº. 8.987/95, nº. 9.074/95 e Decreto nº. 1.717/95. Outras Leis Estaduais importantes: Lei nº. 1.481/89 (Rio de Janeiro) e Lei nº. 7.835/95 (São Paulo) (NEVITT e FABOZZI, 1995).

Condicionado à legislação, suas características básicas podem ser configuradas como: calcado em fluxo de caixa; auto-sustentável; equivalência entre as partes; gestão compartilhada; participação facultativa do setor público; viabilidade comercial; remuneração variável. Em síntese, as características ideais do PF prevêem a existência de uma sociedade de

propósito específico em que necessariamente o investimento econômico fica em separado. O porte elevado do investimento também está inserido no rol de suas características fundamentais, pois exige um alto grau de alavancagem por parte dos acionistas. Outro item essencial é a previsibilidade sobre a taxa de retorno e do risco. E ainda, a segregação e a alocação dos riscos entre os participantes são marcantes.

Para Amouzou, Orrico Filho e Aragão (2001) existe uma variedade de estruturas de financiamento público-privadas que vêm sendo sugeridas para projetos de infra-estrutura, principalmente de transportes. Essas estruturas diferem na maneira pela quais as entidades do setor público e as do setor privado compartilham as responsabilidades, os riscos e as recompensas associados aos projetos, como o *project finance*.

No PF, o próprio projeto é uma entidade jurídica distinta, apartando-se os ativos do projeto, seus contratos e seu fluxo de caixa da entidade patrocinadora, envolvendo a criação de uma companhia legalmente independente do projeto financiado com a equidade de uma ou mais empresas patrocinando com a finalidade de investir em grandes projetos (ESTY, 2004). Nesse sentido, as empresas que necessitam de recursos externos têm seus arranjos financeiros afetados (a alocação do controle nas corporações entre investidores externos e internos) e isto, por sua vez, influencia a eficiência econômica (ALMEIDA e WOLFENZON, 2005).

Gohr (2000) também coloca que a característica principal que distingue o *project finance* dos demais tipos de financiamentos é que o projeto é uma entidade jurídica distinta. A estrutura do financiamento é projetada de forma a alocar retornos financeiros e riscos com maior eficiência do que a estrutura de financiamento convencional.

O cerne do PF está no fato de que os recebíveis de um empreendimento devem configurar a viabilidade de seu financiamento. Deste modo, a criação de um SPE revela-se a essência do negócio. Assim, o PF caracteriza-se como um financiamento contraído por nova empresa, especialmente para esse fim - SPE. Todos os ativos do projeto, seus contratos e seu

fluxo de caixa são segregados dos pertencentes aos patrocinadores do projeto. A SPE é comumente constituída como sociedade por ações (S.A.), ou seja, com acesso ao mercado de capitais, fonte agregadora de recursos para os projetos.

Conforme ressalta Bonomi e Malvessi (2004), entre as várias características das operações de *project finance*, há uma variedade de tipos de estrutura, de acordo com o teor apresentado na Quadro 2.

Oliveira et al (1997) ressaltam que as técnicas de *project finance* e do BOT aproximam-se, na medida em que ambas envolvem o princípio da repartição dos riscos entre os agentes consorciados e oferecem como garantia o *cash flow* do projeto.

ESTRUTURA	OBJETIVO
Build and Transfer (BT)	O proponente financia e constrói o empreendimento que, uma vez terminado, é transferido.
Build, Lease and Transfer (BLT)	Após a sua conclusão, o empreendimento é locado e entregue ao governo.
Build, Operate and Transfer Build (BOT)	O empreendedor constrói, opera e transfere o bem/projeto ao poder concedente após determinado período. Normalmente, esse período é suficiente para que os investimentos próprios e de terceiros sejam “recuperados”.
Build, Transfer and Operate (BTO)	O empreendedor financia, constrói, transfere e depois presta serviços na sua operação.
Build, Own and Operate (BOO)	O empreendedor financia, constrói e opera o empreendimento, porém detém a propriedade do projeto.
Build, Operate, Train and Transfer (BOTT)	Apresenta as mesmas características do BOT, incluindo, porém o treinamento.
Contract, Add and Operate (CAO)	O empreendedor é contratado para conduzir a expansão de uma unidade já existente e explora essa atividade.
Modernize, operate, Transfer or Own (MOT/O)	O empreendedor moderniza instalações existentes, opera e transfere ou as mantém.

Quadro 2 - Tipos de Estrutura Contratual de *Project Finance*
Fonte: Adaptado de BONOMI E MALVESSI (2004)

Nesse contexto, no que concerne ao PF, Borges (2004) considera que o setor público atua como poder concedente, compondo a administração direta, o contingenciamento

orçamentário, a disponibilidade de recursos no futuro, a redução do risco de mercado e a necessidade de investir. Já o setor Privado, atua com a disponibilidade de recursos próprios ou capacidade de endividamento, a reduzida disposição para risco em infra-estrutura, exige garantia comercial e participação do setor público, e a disposição para executar obras, como ilustrado na Figura 3, onde é apresentada a modelagem do *project finance*.

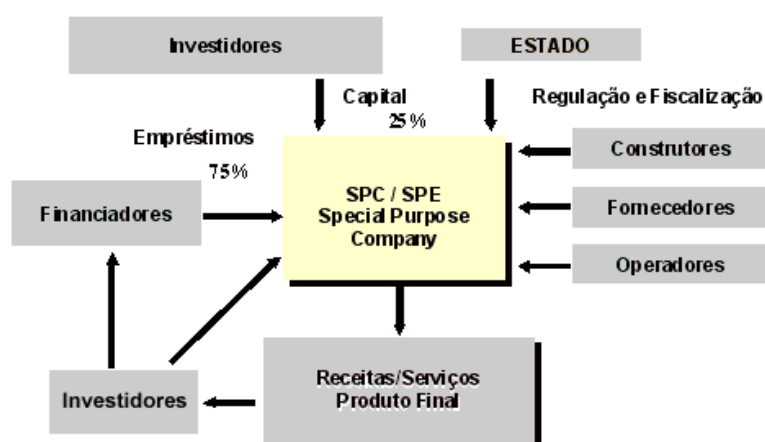


Figura 3 - Modelagem do *Project Finance*
Fonte: BORGES (2004)

No tocante à aplicabilidade, a engenharia financeira do PF é mais apropriada para grandes projetos de infra-estrutura, como usinas, estradas, projetos de saneamento básico etc.

3.2. VANTAGENS E DESVANTAGENS DO *PROJECT FINANCE*

Nevitt e Fabozzi (1995) catalogam alguns itens que facilitam o julgamento acerca da adequação de um projeto à modelagem PF e para a avaliação de suas possibilidades de sucesso:

- 1) Está envolvido um risco de crédito e não um risco de patrimônio;

- 2) Foi preparado um estudo de viabilidade satisfatório, assim como um plano financeiro satisfatório;
- 3) Foi assegurado o custo do produto ou insumo necessário do projeto;
- 4) O suprimento de energia a um custo razoável está garantido;
- 5) Existe mercado para o produto, *commodity* ou serviço a ser produzido;
- 6) O transporte do produto ao mercado é viável, a um preço razoável;
- 7) Existe um sistema de comunicação adequado;
- 8) Materiais de construção estão disponíveis a um custo previsto;
- 9) O operador é experiente e conceituado;
- 10) O corpo gerencial é experiente e conceituado;
- 11) Novas tecnologias não são necessárias;
- 12) Acordos contratuais entre as partes são satisfatórios;
- 13) Existe um ambiente politicamente estável e amigável ao projeto; as licenças e permissões necessárias estão disponíveis; e ainda existem recursos legais para as contendas judiciais;
- 14) Não existe o risco de expropriação;
- 15) O risco do país é satisfatório;
- 16) O risco de soberania é satisfatório;
- 17) Riscos cambiais e de moeda foram contemplados;
- 18) Os promotores do projeto fizeram um aporte razoável de recursos próprios (patrimônio);
- 19) O projeto tem valor enquanto garantia;
- 20) Avaliações satisfatórias de recursos e ativos foram feitas;
- 21) Coberturas adequadas de seguro foram contratadas;
- 22) Riscos de atraso foram contemplados;

23) Riscos ambientais contemplados.

Diante do exposto, o PF contém um arcabouço vantajoso, contudo requer uma cuidadosa engenharia financeira. Para Finnerty (1999, p. 21) o *project finance* pode ser benéfico porque a propriedade direta de ativos põe os investidores no controle quando for chegado o momento de tomar decisões de reinvestimento. Dar o controle aos investidores resolve conflitos de interesse potenciais que podem surgir quando a gerência tem poder decisório quanto ao reinvestimento. E, ainda, permite um grau de alavancagem maior do que aquele que os patrocinadores poderiam alcançar por si sós e o aumento de alavancagem produz um mecanismo de economia fiscal com benefícios suficientes para compensar o custo mais alto dos recursos de dívida, resultando num custo geral de capital mais baixo para o projeto.

No tocante às desvantagens Ferreira e Rebelo (2003) elencam algumas quanto à utilização do *project finance*, conforme discussão a seguir.

As tensões advindas da alocação de riscos entre o empreendedor e o agente financeiro. Em relação ao grau de recursividade entre o executor do contrato e o agente financeiro, em relação à natureza das garantias e outras, que provocam, via-de-regra, negociações prolongadas e custos mais altos para compensar a aceitação de riscos por terceiros.

Adicionalmente os custos para aceitação de risco por terceiros, os riscos assumidos pelo agente financiador são significativos. Apesar dos bancos comerciais americanos em geral, por definição e por lei, não submeterem seus recursos próprios a empreendimentos de risco, muitos riscos associados ao PF não são passíveis de alocação adequada nem tampouco é possível que todos os riscos possam ser garantidos por agentes. Esse cenário de riscos crescentes pode resultar em empréstimos mais onerosos.

Como importante desvantagem do PF pode-se ainda citar o elevado grau de supervisão que o agente prestador normalmente exige sobre a administração e operação do projeto. Essa obrigação é normalmente incorporada nos termos de entendimento do projeto e requer

que o projeto satisfaça certos critérios quanto a capacidade de servir o débito, ao orçamento para a manutenção e que se comprometa, por meio de cláusulas específicas, em relação a restrições para transferência de propriedade e continuidade administrativa do projeto.

Com efeito, no que concernem às desvantagens, estas são minimizadas diante do rol de vantagens apresentadas. Porém, é inevitável a discussão em torno da comparação entre as vantagens e desvantagens.

3.3. PROJECT FINANCE E AS PPPS

O *project finance* constitui a estrutura básica das PPPs, incorrendo na sua viabilidade metodológica e econômica. Rodrigues Jr. (1997) assevera que todos os tipos de PPPs, tais como o *Build, Operate and Transfer* - BOT, o *Build, Transfer and Operate* - BTO, o *Build, Own and Operate* - BOO e, até mesmo, os contratos de gestão e arrendamento, têm sido considerados como operações do tipo *project finance*.

O PF e as PPPs, no que tange a sua modelagem e estruturação, demandam a identificação, alocação compartilhada e mitigação de riscos além da utilização de *covenants*, que são contratos formais de garantia com certos dispositivos que restringem as atividades da empresa-projeto, além, também, da criação das Sociedades de Propósito Específico (SPE) e contas centralizadoras de recebíveis. As auditorias e instrumentos de acompanhamento são itens adjacentes, porém não menos importantes, para o sucesso da administração do projeto.

É necessário ressaltar que, na implantação de uma PPP, é imperativa a comprovação da capacidade para realizá-la e obrigação contratual. Sem receitas não há PPP ou PF (BONOMI e MALVESSI, 2004). Tanto que na operação inicial, com receita em fase experimental, deve haver cobertura para descumprimento dos *convenans*. Dentre elas, as principais limitações incidem sobre: 1) os investimentos da SPE; 2) a emissão de dívida; 3) as perspectivas de expansão do projeto; 4) a distribuição de dividendos aos investidores de capital. Assim, com a

receita estabilizada, deve haver progressiva transferência de risco comercial para o parceiro privado. Tendo em vista o risco do negócio, será necessário demonstrar a capacidade de rentabilidade do capital investido (OLIVEIRA et al, 1997).

Para Bonomi e Malvessi (2004, p. 98) “a condição para as PPPs é a transparência, não só do objetivo final do contrato, como também das metas a serem observadas e das condições em que serão medidas. Essa condição, no âmbito público, exige a observância de responsabilidade fiscal e ampla fiscalização pelos órgãos competentes. No âmbito privado, as PPPs agregam a discussão sobre a efetividade de instrumentos de segregação de risco e de securitização, sendo essenciais boas práticas de mercado e, especialmente, de governança corporativa”.

A defesa de projetos desenvolvidos por PPP, na esteira do pensamento reformista liberal, tem em seu cerne a demanda por infra-estrutura e a ausência de recursos públicos disponíveis, que requerem formas alternativas de financiamento, celebradas pela assunção e repartição de riscos pelo setor privado.

O envolvimento de organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o *Eximbank* americano, entre outros, é marcante na estruturação do *project finance*, pois a atuação dessas agências, implicaria num efeito atrativo para o capital do setor privado. E a participação do setor público oferece suporte aos projetos, determinando a diminuição significativa dos riscos inerentes aos empreendimentos.

Para Ferreira (1995) o *project finance* constituiu-se um dos caminhos mais freqüentemente aclamados para o provimento de recursos para investimento em infra-estrutura, na medida em que se caracteriza pela sintonia fina com as tendências internacionais: a) do processo de institucionalização da poupança e b) do crescimento do mercado de capitais, concorrendo ambos para dinamizar o financiamento de longo prazo. Além disso, existe a figura do seguro, no bojo deste processo. Segurar grandes riscos é extremamente caro, em

especial quando as exposições envolvem resultados incertos ou ambíguos (FROOT, SCHAFSTEIN e STEIN, 2001).

É marcante a necessidade de captação de recursos, pois, conforme demonstra a Figura 4, os investimentos em infra-estrutura caíram nos últimos 20 anos, principalmente nos períodos de 1981 a 1993 e de 1994 a 2002. Nota-se que os investimentos em geração de energia e estradas pavimentadas cresceram apenas 3,8% e 1,5% respectivamente e o setor de ferrovias apresentou um decréscimo de 0,5% no último período.

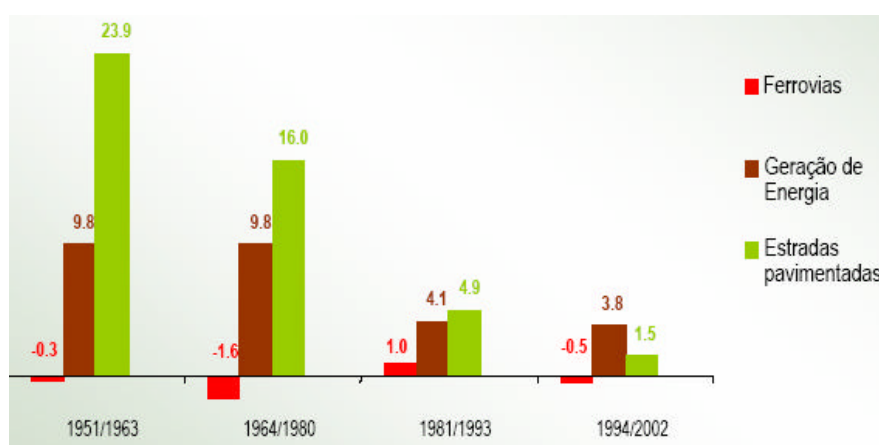


Figura 4 - Crescimento anual em infra-estrutura para setores selecionados (%)
Fonte: BNDES (2006)

É recomendável a participação de grandes bancos de compensação, como no Reino Unido. Bancos comerciais na França, na Alemanha, no Japão e na Suíça são prováveis candidatos à provisão de recursos para projetos de grande porte, concebendo empréstimos por meio de sua participação em um ou mais consórcios de credores ou, no caso dos maiores bancos europeus e japoneses, podendo facilitar o PF por meio da colocação de bônus junto a investidores institucionais (FINNERTY, 1999). O Quadro 3 aponta os principais bancos coordenadores (*arrangers*) de investimentos em *project finance* na América Latina e o volume de recursos mobilizado em 2001

Posição	Bancos Coordenadores de Investimentos	Recursos Mobilizados em (US\$)	Nº. de Projetos
1	ABN AMRO Bank	358,52	2
2	Inter-American Dev. Bank	353,76	5
3	BNP Paribas	236,45	2
4	Banco Itaú	231,23	1
5	Bank Boston	231,23	1
6	WestLB	195,00	2
7	BSCH	166,38	2
8	Credit Agricole Indosuez	148,61	2
9	Societe Generale	136,57	3
10	Mizuho Corp. Bank	100,00	1

Quadro 3 - Bancos coordenadores de investimentos e os recursos aplicados na América Latina em 2001
Fonte: Project Finance Magazine (2002)

O BNDES vem paulatinamente priorizando políticas operacionais para os segmentos de infra-estrutura que sejam capazes de atrair a participação da iniciativa privada. De acordo com a Figura 5 verifica-se o aumento em financiamento em infra-estrutura por parte do BNDES nos últimos anos.

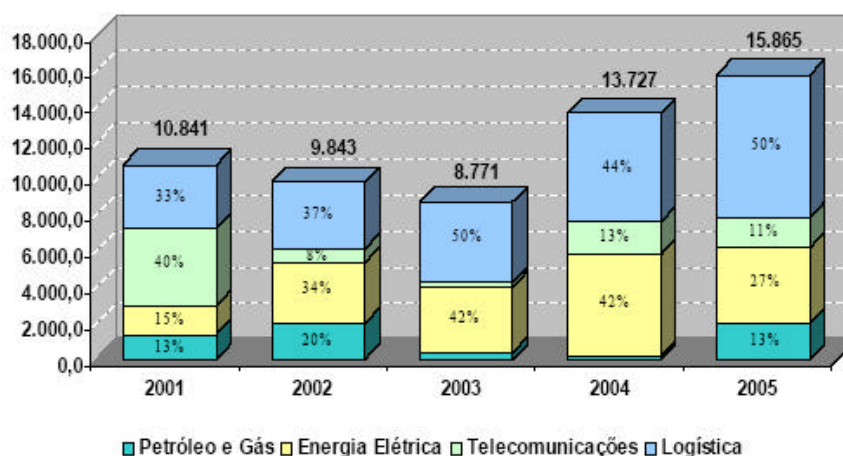


Figura 5 - Financiamento em Infra-estrutura (R\$ mil)
Fonte: BNDES (2006)

Como indica Rebelatto (2005, p. 1999), o “BNDES e o Banco Europeu de Investimento têm como objetivo, financiar, em longo prazo, os projetos de investimentos que se relacionam com o desenvolvimento econômico e social do Brasil e União Européia, respectivamente”.

Segundo relatório do World Bank (1994) é alta a dependência, dos países em desenvolvimento, de financiamentos governamentais para importantes serviços de infraestrutura econômica e social. O cerne da mobilização para o crescimento encontra-se em como transpor a figura do governo provedor de recursos públicos para mobilizador de recursos privados.

As PPPs necessitam de uma estruturação financeira (*project finance*), pois, a análise centra-se mais no fluxo de caixa positivo do projeto, no comprometimento efetivo das partes em agirem em conjunto e estarem dispostas a montar sofisticadas estruturas para a obtenção das metas pretendidas. Além disso, existem outros fatores relevantes, como: a segregação por meio das Sociedades de Propósito Específico - SPEs, a securitização da receita futura em títulos que possam ser negociados, o foco em infra-estrutura com as regras das concessões (quando aplicáveis) e as técnicas de diluição e mitigação de risco, calcadas em contratos formais de garantias e seus eventos (*covenants*).

A Figura 6 apresenta o esquema operacional de PPP e suas nuances, atentando para o fato que este contém muitas similaridades com a Figura 3, referente à modelagem *project finance*, por se tratar da estrutura básica das PPPs.

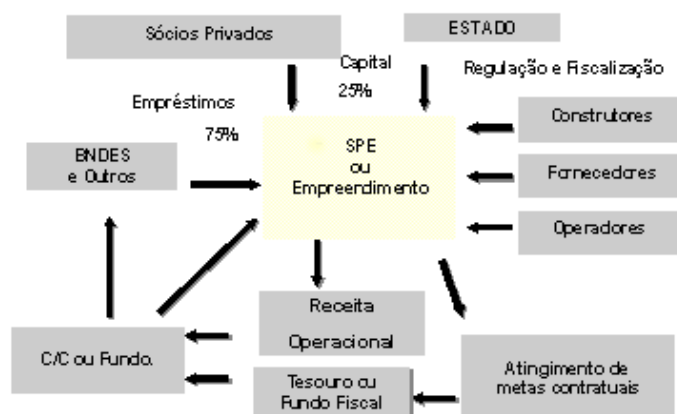


Figura 6 - Exemplo de esquema operacional de PPP
Fonte: BORGES (2005)

Para Borges e Neves (2005), a PPP deve caminhar para formas mais próximas a um *project finance*, na medida em que a lei permite a divisão com o Estado dos ganhos na repactuação futura de empréstimos e no incremento de receitas próprias do projeto (prêmio de sucesso, superlucro etc). O uso de estruturas de PF pode exigir, para mitigar o risco de gestão, uma estrutura contratual complexa e um compromisso total com a transparência na gestão, baseado em um claro sistema de governança corporativa e balanços auditados, indicando a necessidade de contratar terceiros para certificar com credibilidade os eventos contratuais.

Giambiagi (2000) considera que as razões da popularidade do *project finance* estão ligadas a dois fatores: 1) a solução para a ausência de garantias em que ao se oferecer como garantia o próprio fluxo de caixa futuro de uma atividade vista como segura, uma vez que estiver operando e 2) no caso da presença de algumas estatais, na prática, o interesse em realizar estes investimentos, isso lhes permite evitar que esses recursos sejam interpretados como uma fonte de pressão sobre o déficit público.

A PPP pode ser estruturada financeiramente com os mesmos instrumentos legais já conhecidos pelos credores das operações de PF: securitização, segregação de risco, consórcio

de agentes financeiros, e outros institutos importados para o nosso Direito e as nossas práticas financeiras (BORGES, 2005).

4. PARCERIA PÚBLICO PRIVADA

Este capítulo busca analisar as vertentes acerca das Parcerias Público-Privada (PPPs), no que tange ao panorama da nova disciplina legislativa e suas possíveis contribuições à infraestrutura brasileira, com ênfase para os projetos de desenvolvimento das rodovias nacionais.

4.1. DEFINIÇÃO DE PARCERIAS

Inicialmente, parceria compõe uma dinâmica de funcionamento e intervenção, cooperativa e negociada, entre entidades públicas e privadas e outros atores locais, com o objetivo de potencializar o desenvolvimento. Esta forma de funcionamento, em que a tomada de decisão é assumida como um compromisso coletivo permite uma racionalização das intervenções, reduzindo custos e riscos e promovendo trocas de experiências, de conhecimento e de saberes.

Segundo Broke (1989), a parceria é entendida como uma relação entre uma instituição pública e outros organismos, onde todas as partes mantêm sua liberdade constitucional de ação, mas concordam em colaborar na realização de alguns objetivos comuns, dado que a colaboração é vista como vantajosa em relação à ação individual. E ainda, estabelece como requisito para a implementação de parcerias a necessidade de se definir objetivos claros, decididos em comum acordo entre todos os parceiros.

As parcerias público-privadas oferecem um enorme potencial para agrupar recursos humanos, financeiros e técnicos (CLASEN, 2002). Elas envolvem o setor privado como fonte

de recursos e serviços para a infra-estrutura, que tradicionalmente eram fornecidos pelo governo. Existem programas bem sucedidos em vários países, tais como Chile, Irlanda, México, Reino Unido entre outros (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2004).

As PPPs são associações entre o poder público e a iniciativa privada para viabilizar o desenvolvimento econômico, onde oferece vantagens. Contudo, devido a sua complexidade envolve diversos aspectos, tais como a complementação de compromissos e objetivos; alocação e divisão de riscos; regulação pelo poder público; e financiamento pela iniciativa privada (OLIVEIRA, 2004; GERRARD, 2001; ZHANG, 2006; BRADFORD, 2003; BOVAIRD, 2004; BORGES, 2004; BAGCHI e PAIK, 2001; EDKINS, 2006).

O artigo 2º da Lei nº. 11.079/04 estabelece que parceria público-privada é um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

O conceito de PPP, adotado por Soares e Campos Neto (2004), apresenta duas características essenciais, quais sejam: i) estar direcionada para o fornecimento de serviços públicos; e ii) proporcionar benefícios ao Estado (e à sociedade) em complementação aos resultados financeiros.

Direcionando para uma conceituação mais específica, a Comissão Européia (2003), salienta que os arranjos de Parcerias Público-Privadas (PPP) foram determinados pela limitação de recursos públicos para cobrir as necessidades de investimentos, assim como pelos esforços para se ampliar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos.

Devido à escassez de recursos do Estado em prover investimentos de base, a redefinição da esfera pública também inclui a construção de novos arranjos institucionais (FARALI, 2001). Entre outros, as PPPs se apresentam como um recurso viável e principalmente factível, diante do contexto atual, haja vista as experiências internacionais que têm demonstrado argumentos favoráveis, em relação à sua implementação em diversas áreas, principalmente no desenvolvimento de infra-estrutura.

A Comissão Europeia (2003) ressalta que as PPPs apresentam diversas vantagens reconhecidas de serem exploradas pelo setor público. Elas incluem a possibilidade de se levantar um financiamento adicional em um ambiente de restrições orçamentárias, fazer o melhor uso da eficiência operacional do setor privado para reduzir os custos e aumentar a qualidade para o público, além da capacidade de acelerar o desenvolvimento de infraestrutura.

Trosa (2001) argumenta que os objetivos da parceria são baseados na idéia de um diálogo contínuo; retificação dos problemas quando eles surgirem e não depois da coisa feita; troca de saberes e habilidade; partilha de riscos, lucros e perdas; relações mais contínuas e mais longas.

O cerne teórico do instrumento consiste em trazer para o Poder Público a *expertise* da iniciativa privada, por meio de um controle mais focado no desempenho do contratado.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2005), os aspectos importantes das PPPs no Brasil se caracterizam pelos procedimentos de contratação, que devem respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); provisões legais que determinam o pagamento dos contratos de PPP terão prioridade sobre os demais; garantias adicionais de pagamento serão criadas por meio de fundos específicos de ativos públicos, geridos pelo setor privado; o financiamento será facilitado pelo BNDES, bancos multilaterais e pelo mercado de capitais.

4.2. PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É necessária a compatibilização entre a Lei das PPPs e os marcos legais sobre licitações (Lei nº. 8.666/93) e concessões de serviços públicos (Leis nº. 8.987/95 e 9.074/95). Alguns autores como Di Pietro (2002) consideram uma diversidade de parcerias na Administração Pública, tais como concessão, permissão, franquias, terceirização, entre outras formas. Em um

sentido mais amplo, realmente admite-se que tal colocação seja extremamente adequada, contudo, as PPPs não podem se enquadrar nesse rol devido a sua forma diferenciada das demais.

As PPPs obedecem a uma descentralização estatal, sendo de fundamental importância para a atração de investimentos privados que as garantias dos compromissos assumidos pela administração sejam honrados (MEYER e ENEI, 2004). Em uma concessão tradicional, o risco de crédito do investidor é pulverizado por uma massa de usuários, ao passo que na PPP o risco de crédito é concentrado no poder público, além de se tratar de instituto não assinalado à cultura do público, e ainda conta com a vinculação de receitas a instituições de fundos especiais.

Em suma, uma Parceria Público-Privada (PPP) é uma cooperação entre os setores públicos e privados, consubstanciada na experiência de cada ente com a finalidade primária de melhor satisfazer as necessidades públicas, mais precisamente, iniciado pelo setor público, envolvendo um projeto claramente definido com objetivos nítidos devido à alocação de recursos privados e compartilhamento de riscos, embasados em uma relação contratual com limitação temporal de longo prazo.

4.2.1. A licitação e suas modalidades na esfera das parcerias público-privadas

A palavra licitação tem origem no latim - *licitatio* - significando “venda por lances”, conforme a Lei nº. 8.666 de 1993 (Lei das Licitações), que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Em seu art. 3º, traz a significação para “licitação” no que tange aos parâmetros nacionais.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade,

da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Segundo Meirelles (1999) licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Nesse sentido, é válido esclarecer as modalidades do processo licitatório: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso, o leilão e o pregão:

1. Concorrência: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (§ 1º do art. 22, da Lei 8.666/93);
2. Tomada de preços: é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (§ 2º do art. 22, da Lei 8.666/93);
3. Convite: é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas das apresentações propostas (§ 3º do art. 22, da Lei 8.666/93);

4. Concurso: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (§4º do art. 22, da Lei 8.666/93);
5. Leilão: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis (§ 5º do art. 22, da Lei 8.666/93).
6. Pregão: é a modalidade de licitação, realizada mediante a apresentação de propostas e lances em seção pública, para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, promovida exclusivamente, no âmbito da União; não configura objeto de Pregão as obras, se estiverem condicionadas a apresentação de projetos de engenharia (art. 2º da MP nº. 2.026).

A lei 8.666 de 21.06.1993, com as alterações trazidas pela Lei 8.883 de 08.06.1994, pela Lei 9.648 de 27.05.98 e pela Lei 9.854 de 27.10.1999, que regulamenta o inciso XXI do art. 37 da CF e, mais recentemente, a MP editada em 04.04.2000, instituiu no âmbito da União a modalidade denominada Pregão - que se destina à aquisição de bens e serviços comuns sem limite de valor onde os lances são em sessão pública, tendo como regulamento o Dec. 3.555 de 08.08.2000.

No tocante as PPPs, a outorga de concessão, sob ditames da Lei nº. 11.079/04, que define as referida parcerias como um “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”, deve ser precedida de licitação. Tal licitação, tal como ocorre com as concessões em geral, desenvolve-se sob a modalidade da concorrência.

Ainda quanto ao processo licitatório, existem dois fatores que inquietam a discussão em torno da Lei das PPPs: a possibilidade de participação do autor do projeto no processo de licitação e a exigência de garantias.

Quanto ao autor do projeto poder participar da licitação, demonstra distanciamento do princípio da livre concorrência previsto na no art. 170, inciso IV, da CF e afasta a possibilidade de isonomia na competição. Já quanto à exigência de garantias, questiona-se tal assertiva, por dois motivos. Primeiro, porque nos demais tipos de contratação não há tais exigências, pois a garantia do valor do contrato é muito elevada. Como o investimento é menor do que isso, fato que a lei não levou em consideração, exigiria que empresa licitante possuísse altos índices de liquidez para poder realizar o aporte inicial de capital. E segundo, porque o parceiro privado executará todo o investimento, para só depois começar a receber recursos do parceiro público. Tais fatores podem inibir a competição.

4.3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A LEI DE RESPONSABILIDADE

FISCAL

A necessidade de se obter uma estrutura de cooperação entre os setores público e privado, em especial as PPPs, é clara. Elas visam o estabelecimento de instrumentos que facilitem a Administração Pública na busca de angariar recursos que elevem os índices de crescimento do Brasil, em geral ações e incentivos (fiscais ou não), desenvolvendo o crescimento em especial no setor de infra-estrutura. Para a obtenção de sucesso nesta busca, é necessário que se façam algumas mudanças, objetivando possibilidades que possam gerar progresso, mesmo com a limitação de recursos do Estado. As PPPs se mostram como iniciativas que objetivam o crescimento. No Brasil, existem limitações estabelecidas pela Lei Complementar nº. 101 de 2000, consubstanciadas em normas de finanças públicas voltadas à gestão fiscal.

A Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000, popularmente difundida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), vem para contribuir com uma administração gerencial, enfatizando o princípio do equilíbrio e da eficiência. A Constituição Federal (CF), em seu artigo 37, expõe que a administração pública seja de forma direta ou indireta, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ao editar o manual da LRF, a classificou como sendo um “código de conduta para administradores públicos que passarão a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade” (TCE/SC, 2002a, p.13).

Para Chagas (2003), a LRF traz em seu texto várias medidas que exigem especial atenção do gestor público, entre as quais se podem citar a forma de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o orçamento anual, a execução orçamentária, a publicação de atos oficiais, a renúncia de receitas, pagamento de dívida e determinações sobre endividamento.

No relato de Silva et al (2000), foi preciso um longo e dispendioso período de gestões orçamentárias e financeiras desastrosas, embora não generalizadas, responsáveis, em grande parte, pela difícil situação econômica que o país enfrenta nos dias atuais, para que a comunidade política brasileira percebesse a necessidade de se fazer algo para pôr fim a essas práticas.

Segundo o então Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Marcus Tavares “a sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte” (VILLAÇA, 2001, p.8).

Diante desse contexto, Guedes (2001) descreve que o legislador, ao aprovar a LRF, estava em busca de uma norma capaz de subordinar a ação da Administração Pública aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, entre outros, estabelecidos no art. 37 da CF, cuja comprovação condiciona-se ao efetivo exercício do controle.

A Figura 7 demonstra a intrínseca ligação entre os projetos de PPP e condições jurídicas e normativas que fomentam as questões contratuais, pois, tais elementos se complementam.

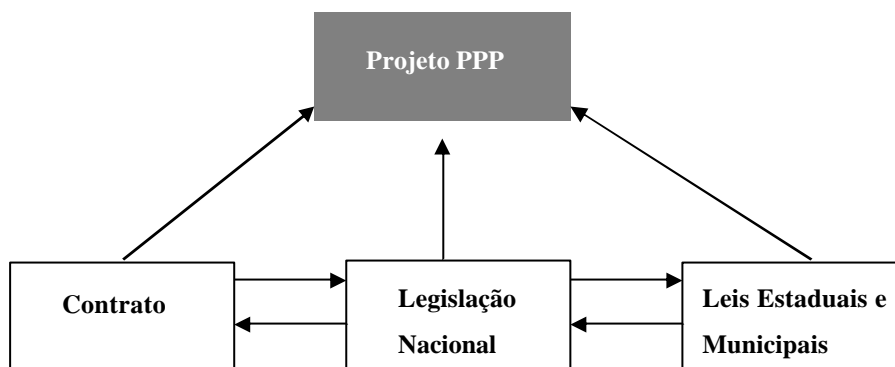


Figura 7 - Interação entre as PPPs e a Legislação
 Fonte – Adaptado de COMISSÃO EUROPEIA (2003)

As PPPs estão intrinsecamente ligadas à legislação em seus diversos níveis de competência (federal, estadual e municipal), contudo o âmbito federal prevalece sobre os demais. Dentre este conjunto de leis que influem, desde a formação e até mesmo no período de duração das parcerias, duas merecem destaque: a Lei Federal nº. 11.079/04 que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública e a Lei Complementar nº 101, que constitui normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, abordada na próxima seção.

A CF/88 já abordava a colaboração entre os setores público e privado em várias oportunidades, tais como nos artigos 194, 197, 199 e 204, ou seja, o contexto constitucional já previa a interação entre os entes público e privado. Contudo, não basta apenas a existência da “interação” entre os referidos entes; é necessária a administração responsável com o planejamento estatal e orçamento equilibrado. Para tanto a Lei das PPPs estabeleceu diretrizes buscando condições ideais para a efetivação do estabelecimento de normas contratuais entre os parceiros público e privado.

A gestão fiscal responsável deve ser a magna diretriz na atuação pública e conseqüentemente na execução das PPPs, conforme observa a própria Lei das PPPs no inciso IV do artigo 4º, que na contratação de PPP serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Além desta diretriz, no tocante à contratação de parceria público-privada, ainda deve ser observada a eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; a transparência dos procedimentos e das decisões; a repartição objetiva de riscos entre as partes; e a sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria (FERREIRA e REBELO, 2003).

O parágrafo 1º do artigo primeiro da LRF trata que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de

resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições, no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Valle (2005) assevera que se extrai da LRF, sob a análise do seu núcleo fundamental, a ação planejada e transparente do orçamento governamental, finalisticamente orientada à prevenção de riscos e correção de desvios, capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Diante desse contexto, nos parâmetros adotados pela LRF, notadamente as questões de planejamento e riscos, ressaltam-se a tolerância aos riscos nos contratos de PPP que necessariamente são compartilhados e de longa duração, influenciando também no que tange ao planejamento.

No tocante à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada, o artigo 25 da Lei nº. 11.079/04 menciona que a Secretaria do Tesouro Nacional editará, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas a esse assunto, ficando em aberto um tópico de extrema importância. Existem PPPs em que há grande transferência de risco ao particular, que funcionam verdadeiramente como contratos de prestação de serviços: nesses casos, é absolutamente inviável falar de dívida. Reconhecido até mesmo pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), nesses casos, enquadram-se as PPPs no controle de gastos do Governo, classificando-as como despesas correntes de natureza continuada. Segundo a LRF, só é possível aumentar essas despesas se for aumentada também a receita corrente do ente ou cortadas outras despesas (TALAMINI et al, 2005).

Apesar dos entraves da legislação concernente às PPPs, vale ressaltar que sua proposta busca criar condições para a iniciativa privada implementar e/ou operar empreendimentos geradores de serviços de interesse público, de pequena ou nenhuma viabilidade econômica. Para viabilizar a participação da iniciativa privada, a administração pública passa a ter a

possibilidade de complementar ou integralizar a receita financeira desses empreendimentos e oferecer garantia de pagamentos futuros (SOARES e CAMPOS NETO, 2004).

Assim, a responsabilidade fiscal representa uma diretriz a ser seguida pela Administração Pública na contratação das PPPs. A conjugação da Lei nº. 11.079/04 e da Lei Complementar nº. 101/00 é fundamental para a administração responsável que vise crescimento de forma racional e de vanguarda do Estado.

Na concepção de Valle (2005) desnudar essa inter-relação entre poder público e iniciativa privada, como possível - e por via de consequência, como necessariamente controlável, - é o primeiro passo para a sua integração do Estado, considerando que ambos os setores possuem elementos que, combinados, podem gerar resultados relevantes, principalmente em termos de infra-estrutura.

Vale destacar que o setor público tem como características básicas o poder concedente com a administração direta, contingenciamento orçamentário, disponibilidade de recursos no futuro, redução do risco de mercado, participação tutelar, e principalmente a necessidade de investir. Já o setor privado possui a disponibilidade de recursos próprios ou capacidade de endividamento, reduzida disposição para risco em infra-estrutura, e exige garantia comercial e participação do setor público, e disposição para executar obras.

Nesse ínterim, insta salientar que a presença da LRF no ordenamento jurídico, apesar de conter possíveis restrições aos contratos de parceria público-privada, principalmente quanto ao planejamento, aos riscos e a escrituração contábil, não podem inibir o processo de modernização, pois as PPPs enfatizam a qualidade do serviço público possuindo estilos colaborativos e desenvolvendo um consenso e compreendendo os objetivos. De acordo com Rebelatto (2005, p. 166), “toda a discussão acerca do tema aponta para o fato de que as parcerias não podem se dar de maneira apressada e sem critérios bem definidos”.

O modelo brasileiro de PPP poderá ter um padrão internacional, inclusive quanto às garantias, além dos conceitos fundamentais de alocação de risco, vinculação do pagamento à *performance*, flexibilidade para as revisões do contrato etc. A Figura 8 apresenta o modelo geral sugerido para as PPPs.

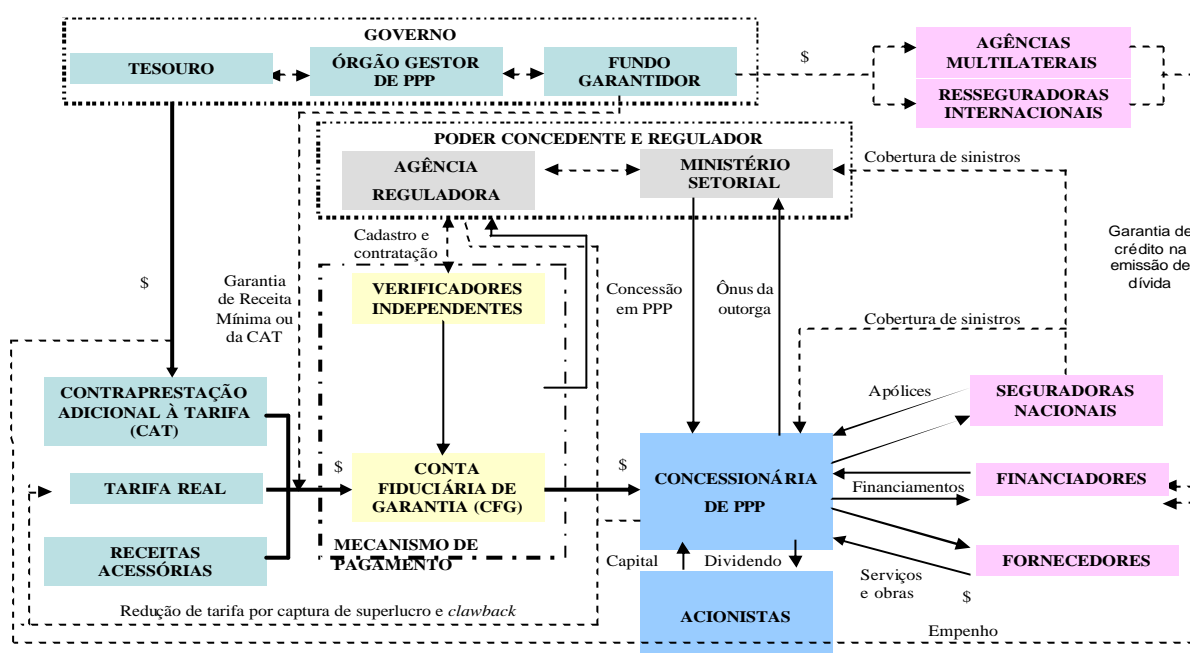


Figura 8 - Modelo Geral sugerido para as PPPs
Fonte: KPMG Structured Finance S.A. (2004)

Existem alguns pontos a serem ressaltados no referido modelo geral sugerido para as PPPs da Figura 8: 1) O Governo tem um papel fundamental por meio do Tesouro, do Órgão Gestor de PPP e do Fundo Garantidor, este último, de natureza privada, tem patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, sendo sujeito a direitos e obrigações próprias. E ainda, tem por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias público-privadas de que trata a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, sendo vedada a prestação de garantia para qualquer outro tipo de obrigação. (§ 2º, art. 1º do Regulamento do Fundo Garantidos das PPPs). 2) O

poder concedente e regulador, incide por meio da Agência Reguladora que verifica os cadastros e contratações das Contas Fiduciárias de Garantia pelos Verificadores Independentes; e do Ministério Setorial responsável pelo ônus da outorga da concessão em PPP, em que a respectiva Concessionária recebe capital de seus acionistas. 3) Ainda no tocante à Concessionária de PPP, formadora da estrutura e atua como um mecanismo eficiente de suporte às PPPs, pois, apresenta a necessidade da existência de apólices de seguradoras nacionais, cobrindo prováveis sinistros. Tais seguradoras, ainda contam com Resseguradoras Internacionais, ligadas às Agências Multilaterais, essas resportam-se às exigências do Fundo Garantidor, que responde ao Banco do Brasil, no papel de Administrador, que dispõe dos ativos do FGP em conformidade com a política de investimentos fixada neste Regulamento e nas decisões da Assembléia de Cotistas.

4.4. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM PPPS

O Quadro 4, ordenado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), evidencia a relevância e o campo de atuação das PPPs nas mais diversas áreas, apresentando as principais efetivações já ocorridas ou em andamento, no mundo. Pode-se enfatizar o grande número de países que estão utilizando as PPPs nas mais diversas regiões, desde países em desenvolvimento como a África do Sul até países estáveis e com grande poder de investimentos como Alemanha, Finlândia e Bélgica. Ainda há que se ressaltar a quantidade de países que se destacam devido a quantidade de PPPs com projetos já realizados e em andamento de países como Canadá, França e Reino Unido. Irlanda e Reino Unido possuem grande diversidade de áreas de utilização de PPPs que vão desde rodovias (maior área de concentração de projetos de PPPs em todos os países) até em educação, área em que poucos países utilizam as PPPs.

Descrição	Nº. de Projetos	Rodovias	Ferrovias	Água	Lixo	Energia	Saúde	Educação	Prisões	Escritórios
África do Sul	5-10	‡		?			?	?	‡	
Alemanha	0-5	?	?	?	?		‡			
Austrália	10-20	‡	‡	‡			‡		‡	
Bélgica	5-10	‡	?	‡	‡			?		
Canadá	>100	‡	‡	‡	‡		‡			‡
Espanha	0-5	‡	‡				‡			
Finlândia	0-5	‡	?							‡
França	>100	‡	?	‡		‡				
Irlanda	5-10	‡	?	‡	?	‡		?	‡	‡
Itália	0-5	?	‡		‡					
Portugal	5-10	‡	?	‡			?			
Reino Unido	>100	‡	‡	‡	‡		‡	‡	‡	‡
‡ Pronto ? Em Andamento										

Quadro 4 - Principais Experiências Internacionais no Mundo
Fonte: STN (2004b)

Bonomi e Malvessi (2004) esclarecem que Irlanda, Portugal, Hungria, Eslovênia, República Tcheca e França são exemplos de países que utilizam modelos de PPP para investimentos em infra-estrutura. Na América Latina, Argentina, Peru e México já lançaram mão de PPP com diferentes resultados, em virtude da histórica necessidade de contenção de despesas governamentais, a restrição orçamentária associada aos acordos com o FMI e as próprias leis domésticas de responsabilidade fiscal, que restringem a capacidade de investimento dos Estados.

Ainda segundo o mesmo autor, o uso das PPPs por países em desenvolvimento, como Chile, México e República Dominicana, é ainda muito recente para permitir uma avaliação. Na maioria dos casos, as operações ainda estão sendo montadas e/ou os projetos ainda não foram concluídos, de forma que não se dispõe da relação preço-qualidade e dos custos finais para o setor público. As PPPs não são padronizadas, mas desenvolvidas sob medida para as necessidades e especificidades de cada país. Nesse sentido, cada experiência é única. A avaliação da experiência internacional com as PPPs é extremamente importante para

identificar tanto o potencial do instrumento como os principais obstáculos e desafios à sua utilização.

Os tipos predominantes de infra-estrutura financiados ou entregues por meio das PPPs variam com base no nível do desenvolvimento de cada região. A maioria dos projetos são focados na área de rodovias. Isso ocorre na maior parte das regiões, à exceção da África e do Oriente Médio, onde os projetos referentes à água dominam. Os países, nesta região, geralmente possuem um índice de desenvolvimento econômico menor que os outros e uma necessidade maior de investimentos em saneamento básico, tal como o tratamento de água. Contudo, tanto na África quanto no Oriente Médio, os projetos de PPP referentes às rodovias aparecem em segundo lugar.

De acordo com Amcham (2004), a concepção de Parceria Público-Privada começa com contrato concebido na Inglaterra no início da década de 90, como forma de contornar a falta de recursos e de realizar investimentos em infra-estrutura. Deste modo, teve origem no governo de Margareth Thatcher, que implementou as grandes privatizações da infra-estrutura inglesa, especialmente dos setores elétrico, ferroviário e de saneamento.

As PPPs estão presentes em diversas regiões do mundo, e podem figurar-se como um movimento estimado em, aproximadamente, US\$ 200 bilhões, conforme Amcham (2004), e dentre as principais regiões podemos considerar a Europa, Europa Central, América do Norte e América Latina, com destaque para as PPPs mais avançadas que se encontram na Inglaterra, Holanda e Irlanda.

Segundo Sodré (2004), na França, Itália e Holanda, a PPP é utilizada em parte da realização da infra-estrutura do sistema carcerário, e a iniciativa privada responde pelo funcionamento das prisões. De 1992 a 2002, 564 projetos de PPP em diversos setores já foram realizados, que totalizaram US\$ 54 bilhões. As PPPs representaram 11% do investimento total público do Reino Unido durante o período de 1998 a 2002. Outro fator relevante é que o

percentual de 25% do valor total dos contratos estão na área de transportes. Também foram significativos os investimentos nas áreas de saúde, defesa, educação, previdência, presídios e meio ambiente.

O uso de arranjos do PPP para o financiamento de projetos em infra-estrutura vem sendo difundido entre as diversas regiões do mundo. O crescimento econômico continuado e a sustentabilidade destas iniciativas ocorrem com maior frequência nas partes mais desenvolvidas. Além disso, várias organizações de financiamento internacionais como o *World Bank*, o *Asian Development Bank* e o *Inter-American Development Bank* estimulam a utilização de ferramentas e técnicas financeiras, tais como as PPPs, promovendo o desenvolvimento de projetos em infra-estrutura, particularmente os de rodovias e ferrovias.

De acordo com a Tabela 3, a Europa tem o maior programa de PPP em infra-estrutura, referente aos projetos de rodovias e ferrovias. A Ásia tem o segundo maior programa de rodovias e trilhos. Embora recentemente os países asiáticos tenham incrementado significativamente, os seus projetos do PPP em rodovias ainda permanecem em segundo lugar. A América do Norte é terceira, entre as cinco regiões consideradas; contudo isto pode mudar com a busca de patrocinadores e a utilização inovadora das PPPs.

A OECD (2004) tem se mantido imparcial em relação às PPPs, pois, as principais dificuldades então em redigir contratos que sejam ao mesmo tempo estáveis e flexíveis o bastante para acomodar circunstâncias adversas de mudanças; os riscos não podem ser transferidos com sucesso se os governos não afiançarem as companhias; e em alguns casos, as PPPs podem não ser usadas com o objetivo de melhorar a eficiência, mas simplesmente como uma fraude contábil para deslocar compromissos financeiros a longo prazo e comprometer o balanço governamental (JOURDARD et al., 2004). Muitos países aprenderam, com a experiência, como reduzir estes problemas, e evidências recentes colocam as PPPs em destaque.

Região	Total de projetos financiados desde 1985 até 2004	%	US\$ Billion	%
África	14	2%	4,8	1%
Ásia	135	21%	83,9	26%
Europa	205	31%	139,1	43%
América Latina	126	19%	26,2	8%
América do Norte	174	27%	7,08	22%
Total	656	100%	324,7	100%

Tabela 3 - Principais Experiências Internacionais no Mundo
 Fonte: *United States Department of Transportation (2005)*

A Figura 9 compara os fluxos de pagamento de uma contratação convencional (empresas privadas com investimento público comum) com a contratação do tipo PPP. É válido observar que não existem custos excedentes na contratação de PPP, como observado na contratação convencional. Na Fase de Construção na contratação de PPP não há pagamento algum até a conclusão das obras, diferentemente da contratação convencional que além de contar com pagamentos, ainda existem os custos excedentes anteriormente mencionados.

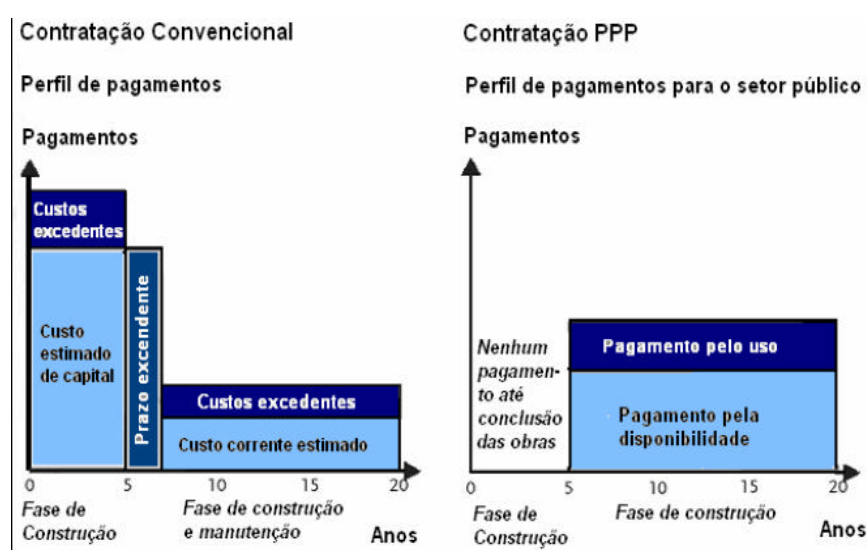


Figura 9 - Comparação entre a contratação convencional e a contratação com PPP
 Fonte: STN (2004b)

As vantagens das PPPs para o Estado, segundo Borges (2004), constam em proporcionar recursos financeiros suplementares imediatos; acesso a financiamentos locais e internacionais, via SPE; soluções sob medida e dinamização da gestão; aplicação mais flexível do patrimônio público; incentivo à geração de empregos no setor privado; incentivo à geração de receita fiscal sobre a atividade; transferência de tecnologia ao setor público e incentivo a práticas de Governança Corporativa.

Paiva e Rocha (2005) esclarecem quanto aos riscos enfrentados por empreendimentos como as PPPs, comumente agrupados da seguinte maneira:

1. Risco de construção, relacionado com problemas no projeto, custos subestimados e atrasos na execução;
2. Risco de financiamento, relacionado com variações nas taxas de juros e de câmbio, e de outros fatores relevantes para a determinação dos custos financeiros;
3. Risco de desempenho, relacionado a disponibilidade do ativo e a continuidade e qualidade dos serviços ofertados;
4. Risco de demanda, relacionado com a estabilidade de uso dos serviços ofertados;
5. Risco de valor residual, relacionado com o futuro preço do mercado de um ativo.

Ainda segundo Borges (2004), dentre as possíveis causas futuras de problemas das parcerias público-privadas estão a indefinição entre ser proativa ou reativa; a taxa de retorno política pela exposição da gestão estatal; as mudanças de políticas públicas; a escolha dos parceiros pode viciar processos; as prioridades privadas sobrepondo-se as públicas; o comprometimento de capitais com prejuízo fiscal e os ciclos da economia brasileira.

Há ainda que relembrar as inúmeras vantagens enumeradas anteriormente, contudo a mais evidente é a viabilidade de um volume de investimentos superior ao que seria possível com os mecanismos tradicionais.

Para Nassif (2004), a PPP é instrumento para o Estado entrar com recursos para reduzir o risco privado em obras que não são auto-sustentáveis ou cujo processo de maturação é indefinido. É uma forma de reduzir os riscos não-administráveis (que não dependem da empresa) do projeto.

Nesse sentido, a Confederação Nacional da Indústria – CNI (2004), ressalta que as PPPs não são padronizadas, mas desenvolvidas sob medida para as necessidades e especificidades de cada país. Em alguma medida, portanto, cada experiência é válida. Diante de tal afirmação, a avaliação da experiência internacional com as PPPs é valiosa para identificar tanto o potencial do instrumento como os principais obstáculos e desafios à sua utilização. A principal conclusão é que as PPPs podem ser úteis para alavancar e aumentar a eficácia dos investimentos em infra-estrutura, mas a montagem das operações é muito complexa e os resultados não aparecem em curto prazo.

Um empreendimento tem riscos da obra, da operação e do investimento. E há riscos que fogem ao controle da empresa, como políticos ou de outra natureza. Suponha que haja necessidade de uma estrada que ajude a desenvolver determinada região. Quanto maior o risco não-administrável, maior será a compensação exigida pelo capital, ou, no limite, simplesmente o capital não entrará na operação. Capital que busca infra-estrutura não é o especulativo e, em geral, troca menor rentabilidade por maior segurança no longo prazo.

Conforme Nassif (2004) informa, a Lei que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP), que permitirá a ampliação da infra-estrutura estadual e a prestação de serviços à população, foi sancionada pelo governador Geraldo Alckmin, em 19 de maio 2004. Estimativas preliminares indicam que o Estado de São Paulo pode atrair até R\$ 7,5 bilhões de recursos da iniciativa privada para serem investidos em obras e serviços definidos no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. O valor representa um quarto do total previsto no PPA de R\$ 30,1 bilhões.

Vários países já introduziram o conceito de PPPs movidos, sobretudo, pela necessidade de fazer frente a investimentos crescentes em infra-estrutura sem recursos fiscais suficientes. Em alguns casos, como na Holanda, a motivação principal foi aumentar a eficiência e eficácia na provisão dos serviços públicos. Cerca de 60 países já adotam ou estão introduzindo o instrumento.

Na América Latina as experiências são mais recentes. Os casos aparentemente mais interessantes para o Brasil são os do Chile e México. No Chile, o marco das PPPs pode garantir receita mínima ao parceiro privado (nesse caso, o eventual excesso de receita tem que ser compartilhado com o setor público) e o México constituiu um fundo que pode cobrir parte dos custos de construção do projeto e do serviço da dívida. Tem sido comum a contratação de empresas de consultoria inglesas para auxiliar na concepção e introdução das operações.

No tocante à experiência europeia, o caso da Irlanda certamente demonstra grande viabilidade de adequação para o cenário brasileiro, pois, conta com as PPPs mais avançadas da região europeia perdendo somente para Inglaterra. Contudo, cabe ressaltar que a realidade econômica irlandesa passou por grandes dificuldades e seu governo vem implementando programas para prover o crescimento de índices econômicos compatíveis com a União Europeia. Nesse sentido, o Brasil também tem grande necessidade de melhorar seus índices econômicos, em especial em infra-estrutura, incorrendo assim, na implementação das PPPs. Esse cenário é particularmente favorável às contribuições de países como Irlanda e Chile, cujas experiências podem receber tratamento e adequação, adquirindo *status* de *benchmarking* para realidades como a brasileira.

5. CONTRIBUIÇÕES EXTERNAS DE PPP - O CASO IRLANDÊS

As informações constantes neste capítulo foram extraídas, principalmente, de *sites* oficiais da Irlanda, principalmente o *Irish Government Public Private Partnership (PPP) website* (www.ppp.gov.ie), que oferece acesso aos diversos departamentos e agências deste país, tais como a Agência Nacional de Financiamento e Desenvolvimento (*National Development Finance Agency - NDFA*), o Departamento Nacional de Rodovias (*National Roads Authority - NRA*) e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*).

5.1. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA, POLÍTICA E ECONÔMICA DA IRLANDA

Em 1923, o primeiro governo livre do estado irlandês foi conduzido por William T. Cosgrave, cujo alvo principal era estabelecer a infra-estrutura e a administração do Estado. De acordo com a Constituição irlandesa, a liberdade à expressão religiosa é garantida. A maioria da população é católica, assim como no Brasil. A Irlanda possui uma população de 3.744.700 habitantes (estimada em 1999), e a capital - *Dublin* - conta com 953.000 habitantes.

Este país possui área total de 84.412 km quadrados, com amplos parques nacionais dotados de vegetação e paisagens de cenários espetaculares. A biodiversidade de animais selvagens é naturalmente baixa, em razão das condições climáticas e vegetativas.

A Constituição da Irlanda é a lei magna do Estado, adotada pelo referendo em 1937, que define a Irlanda como um Estado independente e democrático. O presidente é eleito pelo voto direto, e exerce tal cargo por sete anos. Contudo, não possui poder executivo; tem um papel apenas cerimonial, essencialmente como guardião da Constituição, tal como em um Estado Parlamentarista.

O governo irlandês (Parlamento) consiste em não menos de sete e não mais de quinze membros. Os departamentos de Estado são atribuídos aos membros do governo. A lei no país é baseada na *commom law* e na Constituição de 1937. A justiça é administrada nas cortes públicas. Os juízes são apontados pelo presidente e são geralmente figuras de nível hierárquico superior, com evidente experiência na profissão legal.

A política externa da Irlanda é baseada nos princípios constitucionais, dentre eles, o respeito a todas as nações e obediência às regras legais em relações internacionais. A Irlanda acredita que, desse modo, colabora para a abertura de investidores internacionais ao estabelecer um relacionamento baseado no respeito, na tolerância e nos princípios das nações unidas em relação à democracia e direitos humanos. O povo irlandês tem, por dois séculos, imigrado em larga escala para outros países. Nesse sentido, a Irlanda nutre um especial relacionamento com aqueles países onde existe um grande número da população com ascendência irlandesa.

O país teve um papel ativo nas Nações Unidas desde que se tornou membro em 1955, principalmente, com a sua contribuição às missões de paz em torno do mundo e de seu apoio financeiro para as agências das Nações Unidas, envolvidas com o desenvolvimento e direitos humanos.

Ligou-se à comunidade européia em 1973, o que trouxe contribuições para o crescimento regional, financiado e desenvolvido por estruturas políticas de comércio dentro da comunidade. Em 1993, o mercado europeu se fortaleceu juntamente com o mercado irlandês.

Em 1997, o tratado de Amsterdã é assinado em Paris pelos ministros da União Européia, introduzindo mudanças em diversas áreas como na política, segurança, justiça e em alguns procedimentos de tomada de decisão. Em 1998, a Irlanda passou a acatar o tratado de Amsterdã, por meio de um referendo nacional.

Em se tratando de cooperação, este país reconhece que todas as nações são interdependentes e perfila seu dever, no tocante a contribuição ao progresso de outros países, para o benefício mundial. O apoio não governamental (privado) aos países de terceiro mundo é elevado, e as agências irlandesas tiveram um papel fundamental dando suporte e auxílio às comunidades devastadas por desastres.

As altas taxas de imigração também contribuíram para esta cooperação com outros países. Nesse sentido, os vários eventos históricos, naturalmente, influenciaram os altos níveis de imigração, tais como a ruína da ordem gaulesa, aliada às dificuldades dos anos de escassez alimentar e à estagnação econômica que, durante décadas, colaboraram para a elevação desta taxa, em praticamente quase todos os países europeus. Estima-se que, aproximadamente, 40 milhões de pessoas nos Estados Unidos tenham ascendência irlandesa. Ainda, quanto à imigração, é estimado que 30% da população australiana também a tenham. Além disso, muitos soldados irlandeses serviram nos exércitos das repúblicas da América do Sul durante os primeiros anos do século 19. Atualmente, devido ao milagre econômico e à estabilidade do país, as taxas de imigração decresceram consideravelmente.

A economia irlandesa é aberta e, em sua maior parte, é baseada na exportação, que obteve alto índice de crescimento durante a última metade dos anos noventa. Espera-se que este crescimento continue ao menos até a primeira década deste século. O país contemplou a prosperidade econômica durante os anos de fechamento do século vinte. Os fatores que contribuíram para esta prosperidade incluem: altos padrões de instrução da população, produzindo uma hábil força de trabalho; compromisso com a abertura dos mercados por meio

de políticas consistentes; cooperação entre Governo, Indústria e investimentos estrangeiros; trabalho industrial promovido pelas agências e incentivo aos investidores.

Existem várias agências do Estado com a função de promover diferentes setores da indústria irlandesa, a IDA (Autoridade do Desenvolvimento Industrial) é responsável por atrair indústrias de outros países.

Os fundos destinados à infra-estrutura na Irlanda receberam, aproximadamente, £3.4 bilhões de libras durante o período 2000-2006. O Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2000-2006 foi voltado para o investimento público e privado, consistindo em promover o crescimento econômico, investimentos maciços em infra-estrutura e desenvolvimento de recursos humanos suportados pela educação e redução da exclusão social e econômica.

A educação na Irlanda é obrigatória para todas as crianças entre 6 e 15 anos de idade, e é gratuita. O sistema educacional é administrado e financiado pelo departamento de Ciência e Educação. O governo reconhece que a ciência e a tecnologia são essenciais para o desenvolvimento econômico, social e cultural. Deste modo, promove o desenvolvimento e o progresso no setor científico, suportando a instrução científica e o treinamento técnico, assegurando um fluxo constante de graduados qualificados e capazes.

5.2. PREENCHENDO AS FALHAS DE INFRA-ESTRUTURA

O investimento em infra-estrutura não acompanhou o rápido crescimento econômico na Irlanda; por essa razão, o Governo entendeu ser necessário investir fortemente em programas de PPP. *Déficits* de infra-estrutura se mostraram em diversos setores, como transporte (rodovias), reciclagem e serviços hídricos, que poderiam se tornar em gargalos restringindo o crescimento em longo prazo. Nesse contexto, grandes metas foram estabelecidas para investimentos em infra-estrutura pública, envolvendo governo e empresas privadas. Para a realização deste programa, com objetivos de melhorar padrões de vida da população e, ainda,

prover uma base para o crescimento contínuo, foi crucial a garantia do fundo de dívida pública, alocado em projetos de alta prioridade e valorização dos recursos.

De acordo com o Instituto Internacional para o Desenvolvimento (*International Institute for Management Development - IIMD*) (2004), há indicações de que esses gargalos de infraestrutura resultam em altos custos para a economia e podem gerar lentidão ao crescimento econômico. Na Figura 10, os indicadores demonstram que a Irlanda está entre os piores patamares dos países que compõem a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (*Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*)(2006), no que tange à suficiência de infra-estrutura básica.

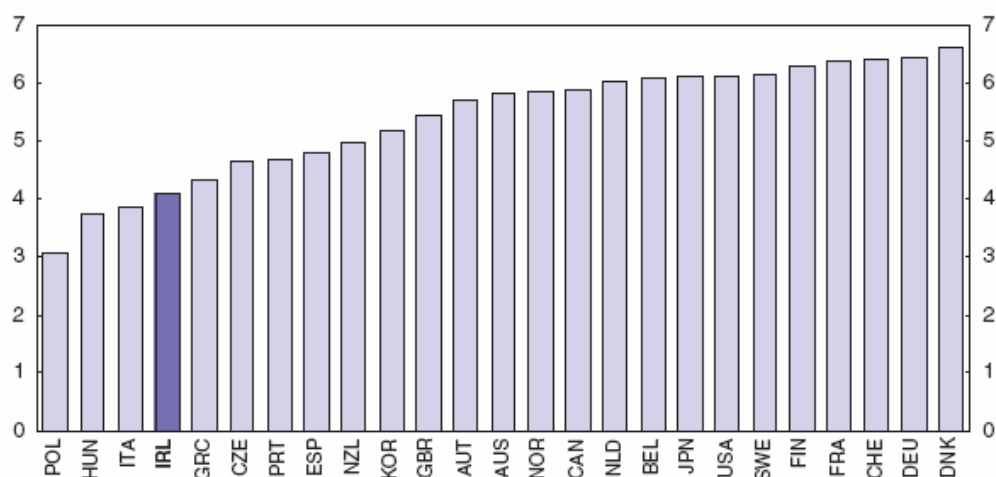


Figura 10 - Infra-estrutura segundo os padrões da OECD

Fonte: OECD (2006)

Cabe ressaltar que a Irlanda está à frente somente da Polônia, Hungria e Itália. Os demais países apresentam índices mais altos, como Espanha e Canadá, conforme demonstra a Figura 10.

Igualmente importante é a necessidade de prover níveis adequados de infra-estrutura ambiental, tal como evitar desperdícios (reciclando o lixo); ampliar instalações de tratamento de esgoto e assegurar a produção industrial, sem impor devastações ao meio ambiente.

Grandes programas de investimento público foram e continuam sendo realizados para a ampliação da ação de infra-estrutura.

De acordo com OECD (2006), a insuficiência de infra-estrutura em rodovias é, provavelmente, o mais importante gargalo no crescimento e desenvolvimento irlandês. Exemplificadamente, as *Motorways* (uma rodovia mais larga que as tradicionais, construídas para o tráfego rápido e destinadas para longas distâncias) são novas no país. A rede possuía somente 26 quilômetros em 1990. A partir de 2005, com o apoio de projetos de PPP, conta com 192 quilômetros, contudo, ainda permanece relativamente curta para os padrões europeus, embora já exista um programa de expansão significativo. A Figura 11 ilustra a distribuição de *motorways* em 2004, em que a escala da esquerda (eixo y) demonstra a quantidade de *motorways* por mil metros quadrados, já a escala da direita (eixo x) evidência a quantidade de *motorways* por milhão de pessoas.

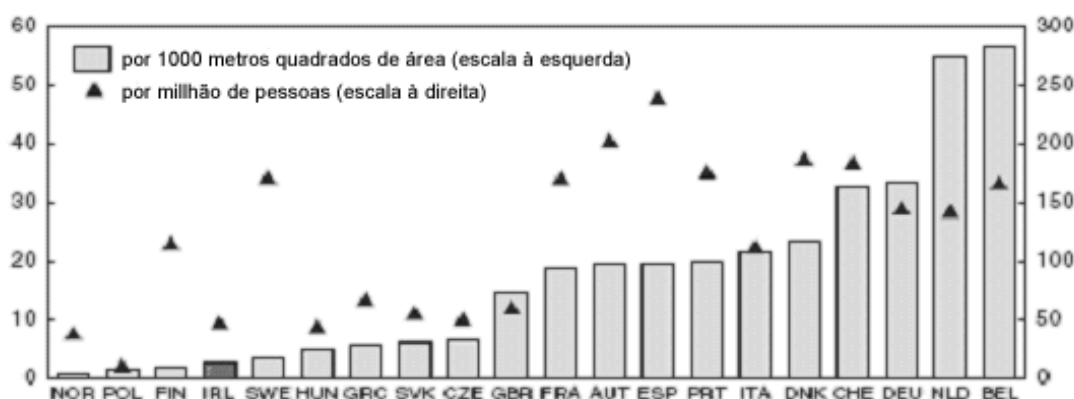


Figura 11 - *Motorways* no território irlandês

Fonte: OECD (2006)

A limitação do transporte urbano, combinada com a insuficiência do transporte ferroviário e a falta de *motorways*, cria dificuldades para a geração de negócios e construções de casas. Pesquisas efetuadas pelo Instituto Internacional para o Desenvolvimento (2004) classificaram a Irlanda no 28º lugar, entre os países da OECD, pela ausência de capacidade em infra-estrutura e distribuição eficaz de bens e serviços. A estratégia do governo foi melhorar a rede de transportes, mais especificamente, a malha rodoviária. Desse modo, o

governo tem focado nas melhorias da malha rodoviária ao redor de *Dublin*, pois as rodovias radiais são importantes para uma cidade que necessita seguir os padrões de desenvolvimento urbano da Comunidade Europeia - CE, onde a maioria dos trabalhos permanece situada no centro de cidade, enquanto a população cresce principalmente na periferia.

Diante desse contexto, o governo irlandês entende que as PPPs preencheriam tal lacuna, propiciando negócios com a finalidade de projetar, planejar, financiar, construir e operar os projetos de infra-estrutura, fornecidos normalmente por mecanismos tradicionais de obtenção de recursos pelo estado ou por outros corpos do governo.

5.3. DEFINIÇÃO DAS PPPS NA IRLANDA

De maneira sintética, as PPPs na Irlanda são definidas como contratos firmados entre os setores público e privado. Contudo, consistem numa larga escala de possibilidades de estruturas de parcerias, viabilizadas pelo *project finance*, de acordo com regras claras e com objetivos compartilhados, para a entrega de obras públicas de infra-estrutura e serviços que seriam providos por meio da obtenção tradicional com recursos via setor público.

Para o Departamento de Finanças da Irlanda (*National Development Finance Agency – NDFA*)(2002), uma parceria público-privada é um arranjo contratual entre os setores públicos e privado, com objetivos compartilhados, para a entrega de um recurso ou de um serviço fornecido de outra maneira que não pela via tradicional do setor público. A essência de um projeto de PPP é que o setor privado ficará responsável por um ou mais dos seguintes pontos:

- Fornecer recursos para financiar o projeto;
- Estabelecer contratos de longo prazo;
- Empreender projeto de grande porte;
- Assumir e distribuir riscos entre os setores.

Dentre as várias funções do NDFA, as principais são assessorar as autoridades estatais no que diz respeito aos aspectos financeiros dos projetos de infra-estrutura; recomendar às autoridades estatais os mecanismos de financiamento para projetos importantes; fornecer o financiamento diretamente para projetos ou por meio da criação das SPE's. Dentre seus benefícios, os principais são: a valorização dos recursos socioeconômicos, a divulgação comercial por manuais e guias com o objetivo de obter projeção pública aos projetos e dar suporte à estrutura básica dos projetos de PPP no que tange à provisão de serviços públicos.

As PPPs, para serem bem sucedidas, devem também assegurar que os padrões de saúde ambiental sejam mantidos e que o interesse público seja integralmente assegurado. Para o setor privado, os projetos de PPP fornecem uma oportunidade de participar inteiramente no desenvolvimento de infra-estrutura e de contribuir com idéias novas aos projetos e à execução dos trabalhos. As PPPs permitem, também, o melhor das habilidades dos setores público e privado, que trabalham juntos na entrega dos serviços para o benefício do público. No contexto irlandês, as PPPs são vistas como um elemento importante na entrega dos programas de investimento.

Quanto às diferenças em relação a elas e às privatizações, pode-se dizer que para as PPPs não há transferência irrevogável dos recursos, as autoridades públicas são responsáveis pela política adotada e pelo nível de qualidade dos serviços e, ainda, pela utilização dos mecanismos de entrega dos serviços dentro dos prazos estabelecidos e compartilhamento dos retornos e riscos dos investimentos. Já quanto à privatização, existe a transferência dos recursos; as autoridades públicas são responsáveis pelo regulamento e retiram-se da prestação dos serviços.

5.4. ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO

De acordo com Kavanagh (1999), foi reconhecida a importância de infra-estrutura para promover desenvolvimento futuro na Irlanda no passado. Boyle, MacEllogott e O'Leary (2004) sugeriram que uma base infra-estrutural adequada era essencial para melhorar a produtividade. Forbartha (1982) esboçou as exigências de infra-estrutura industrial para 20 anos. Estas pesquisas surgiram da necessidade da economia contar com um aumento significativo no volume de bens que teriam que ser produzidos, transportados e vendidos com bases fortes no trabalho vinculado ao emprego, o que acarreta na provisão da necessidade de infra-estrutura para um ideal desempenho industrial.

Nesse ínterim, a política governamental, no tocante à provisão de infra-estrutura e serviços públicos, criou alguns centros de apoio às PPPs que dão suporte à entrega dos projetos de infra-estrutura dentro do prazo e asseguram alta qualidade aos serviços públicos. Além disso, proporcionam uma estrutura para selecionar e desenvolver projetos como o Programa de Bem Estar e Prosperidade (*Program for Prosperity and Fairness - PPF*). Outro fator relevante foi a adoção dos projetos-piloto.

5.4.1. Projetos-Piloto em PPP

Em 1998, o governo solicitou um estudo de consultoria para explorar o potencial das PPPs na Irlanda. Os consultores produziram um relatório que recomendou que vários projetos-piloto fossem desenvolvidos com a finalidade de testar a aproximação da Irlanda com o atual conceito de PPP, e que, ao mesmo tempo, as Unidades de PPP deveriam ser montadas em Departamentos do Governo para um melhor acompanhamento do processo.

O relatório e suas recomendações foram aceitas pelo Governo, e as Unidades de PPP foram alocadas nos Departamentos de Finanças, Ambiente e Governo Local, Educação e

Ciência e Empreendimento de Público (agora Transporte). Em junho de 1999, o ministro das Finanças anunciou um programa-piloto com projetos de PPP, que consistiu nos projetos descritos no Quadro 5:

Setores	Projetos
Rodovias	1) Western River Crossing on N7[Limerick] 2) Waterford By -Pass on N25[including bridge over Suir] 3) West Link Bridge on M50 [Dublin] 4) Kilcock-Kinnegad section of N4
Transporte Público	5) LUAS Light Rail (LUAS)
Suprimento de Água	6) Estação de Tratamento em Ballymore Eustace (Dublin Corporation)
Reciclagem/Lixo	7) Planta de Tratamento de Dublin
Educação	8) Escolas de Segundo Grau e de Música (Cork Shool of Music)

Quadro 5 - Programas-Piloto em PPP definidos em 1999

Fonte: OECD (2006)

Deste modo, o Governo decidiu adotar as PPPs, inicialmente como projetos-piloto, concentrados em programas de infra-estrutura econômica. A prioridade inicial para os projetos-piloto foi o setor de rodovias. Atualmente, de acordo com o Departamento de Estradas e Rodagens (*National Roads Authority - NRA*), os projetos-piloto referentes às rodovias já se encontram concluídos; contudo, os das outras áreas ainda constam em andamento.

É importante salientar que a metodologia utilizada no Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2000-2006 foi a *Learning by doing*, mais especificamente, a de adquirir experiência e aprendizado por meio dos projetos-piloto, visto que possibilitam o desenvolvimento do processo de forma mais rápida que a tradicional.

Além dos projetos-piloto, vários outros projetos de PPP estão sendo realizados. Estes geralmente envolvem a provisão de serviços ou a construção de infra-estrutura que usam formas novas de contrato de PPP. Atualmente, o Departamento Nacional de Finanças (NDFAs) avalia os projetos e, principalmente, as opções de financiamento para projetos de PPP. O

NDFFA permite que o Governo aplique padrões comerciais avaliando riscos financeiros, custos e apontando as melhores opções para os projetos, assegurando, assim, que o melhor pacote financeiro seja implementado, desde que dentro dos parâmetros do *project finance*.

Diante da experiência realizada nos projetos-piloto, verificou-se que a implementação efetiva das PPPs requer que os corpos responsáveis ajudem de forma a desenvolver as habilidades necessárias para administrar esta aproximação inovadora entre os entes público e privado. Várias estruturas foram utilizadas para facilitar a sua aproximação. A conclusão foi que ambos devem constar dentro das agências responsáveis e departamentos por estabelecimento de unidades de PPP. Assim, as PPPs possuem uma estrutura bem preparada com uma composição diversificada, de acordo com o Quadro 6.

Descrição	Atuação
Governo	Alocação de Recursos, por meio do Plano de Desenvolvimento Nacional, aos projetos de PPP
Gabinete e Comitê de Infra-estrutura	Avaliação e Aprovação dos projetos de PPP
Departamento Nacional de Finanças	Assessoria financeira aos projetos de PPP.
<i>Cross-Departmental Team</i>	Grupo de representantes da comunidade que discutem os impactos dos projetos de PPPs
Grupo Interdepartamental de PPP	Grupos informais (incluindo empregados, indústrias e associações comerciais) que propiciam a troca de experiências.
Grupos de Trabalho Específicos	Suporte nas áreas jurídicas, principalmente na tributária.
Unidade Central de PPP	Com atividade principal de lidar, dirigir e coordenar processos de PPP.
Unidades de PPP	Diversos Departamentos e Agências que dão apoio à Unidade Central.

Quadro 6 – Estrutura de Gerenciamento das PPP

Fonte: OECD (2006)

Ainda no tocante às Unidades de PPP, a referida estrutura de gerenciamento conta com diversos departamentos (Departamento de Transporte, de Meio Ambiente e Governo Local, de Educação e Ciência, de Saúde e da Criança e de Estradas e Rodogens).

As Unidades de PPP também estão trabalhando com a manutenção de contatos com administrações de outros países e corpos internacionais. Também serão dados passos para desenvolver a consciência e habilidades do setor público e programas de informação acerca das PPPs, já que a contribuição de toda a sociedade é um fator importante. Assim, o PDN alocou os recursos por setores, de forma a implementar os projetos de PPP.

Nesse sentido o PDN, com a finalidade de aprofundar as melhorias de infra-estrutura, compõe a alocação de recursos para essa área que apresenta o montante de €22.360,1 bilhões de euros para o período de 2000 a 2006, distribuído dentre os seis anos referentes ao programa, conforme demonstra a Tabela 4:

Setores	2000-2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 previsto
Infra-Estrutura Econômica e Social	22.360,1	2.552,6	3.125,8	3.279,9	3.310,7	3.346,1	3.336,4	3.408,6
Emprego e Desenvolv. Humano	12.562,7	1.967,3	1.841,2	1.837,9	1.753,2	1.721,4	1.721,3	1.721,1
Setor Produtivo	5.725,2	468,4	751,8	856,3	896,6	907,7	920,6	925,8
Programas Regionais	6.564,4	840,6	915,8	895,9	981,7	1.018,4	1.094,4	817,7
Programa de Desenvolv. Agrícola	4.323,5	609,1	617,6	617,6	619,6	619,6	618,4	621,6
Total	51.535,9	6.438,0	7.252,2	7.486,6	7.561,8	7.613,2	7.691,1	7.494,8

Tabela 4 - Alocação de Recursos do Plano de Desenvolvimento Nacional Detalhado
Fonte: Adaptado de Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2000-2006

Conforme ressaltado anteriormente, a área foco de análise é a de infra-estrutura econômica social, da qual a Tabela 5 mostra a abertura dos valores a serem investidos, não somente pelo setor público de acordo com Tabela 4, mas também do setor privado e inclusive da União Européia (em milhões de euros - €):

Setores	Total de Investimentos Público e Privado	Total de Recursos Públicos	Recursos da União Européia	Recursos Privados em Projetos de PPP
Rodovias Nacionais	5.967,8	3.938,0	760,0	1.269,7
Transporte público	2.836,6	2.206,4	249,0	380,9
Proteção ao Meio Ambiente	3.212,4	2.725,4	360,0	127,4
Energia	185,4	142,3	43,1	0
Moradia	7.618,4	7.618,4	0	0
Saúde	2.539,5	2.539,5	0	0
Total	22.360,1	19.170,0	1.412,1	1.778,0

Tabela 5 - Investimentos em Programas Econômicos e Sociais de Infra-Estrutura
Fonte: Adaptado de Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2000-2006

É válido mencionar que a Tabela 5 mostra o montante alocado pelo PND de, aproximadamente, 22 bilhões de euros; contudo, somente no período entre 2000 e 2005, os investimentos foram de aproximadamente € 24 bilhões de euros, conforme Quadro 7, aumentando €2 bilhões em comparação ao montante previsto inicialmente no PDN.

Setores	Bilhões de Libras
Moradia	7,3
Estradas	5,5
Transporte Público	2,7
Infra-estrutura em meio ambiente	2,6
Saúde Pública	2,4
Outros	3,6
Total	24,1

Quadro 7 - Investimento em infra-estrutura sob os parâmetros do PDN
Fonte: National Authorities (2005)

De acordo com o Governo irlandês, foi ainda enfatizado que os próximos passos na administração das PPPs incidiriam na comunicação da execução das estratégias, com fornecimento de guias e manuais da política adotada, no desenvolvimento de mercado, além

de treinamento e revisão dos padrões adotados. São reconhecidos os benefícios de envolvimento de setor privado com as PPPs, com base no aumento em todas as fases de desenvolvimento de projetos de capital público.

5.5. DESENVOLVENDO OS PILARES ADMINISTRATIVOS PARA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS)

A Irlanda fez grandes progressos empregando PPPs nos setores de rodovias, por isso a iniciativa de aumentar a quantidade e diversidade dos programas. Existem vários contratos em outros setores, como saúde pública, moradia e suprimento de água; contudo, os maiores projetos estão nos setores de transportes (rodovias).

As redes de transporte da Irlanda possuem um sistema extensivo de estradas públicas, com altos índices de pavimentação, sendo recentemente observado pela OCDE (2006) que estes índices são maiores que de muitos Estados membros da Comunidade Européia. Tal fato se deve, principalmente, aos investimentos em projetos de PPP que propiciaram o elevado crescimento nesse setor.

As modificações no cenário irlandês começaram em 1999, quando foram acatadas as diretrizes do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens da Irlanda, para o PDN 2000-2006, atuando nas rodovias federais com a finalidade de:

- melhorar a confiabilidade do sistema de transporte de rodovias removendo gargalos, suprimindo deficiências de capacidade e reduzindo o tempo absoluto de viagem;
- melhorar infra-estrutura de transporte das rodovias entre regiões e dentro de regiões, contribuindo para a competitividade do setor produtivo e nutrindo desenvolvimento regional equilibrado;
- facilitar o acesso aos principais portos e aeroportos;

- contribuir com as políticas de transporte sustentáveis, facilitando o crescimento econômico continuado e o desenvolvimento regional ao mesmo tempo, assegurando um alto grau de proteção ambiental;

- ajudar a alcançar os objetivos da estratégia de segurança de rodovias governamentais em relação à redução de fatalidades e danos causados por acidentes.

Estes objetivos foram alcançados como parte de um programa de investimento de transporte integrado para o período 2000-2006. As características fundamentais deste programa incluíram:

- estratégia de desenvolvimento para a rede de estrada primária nacional que focaliza em particular rotas nacionais fundamentais;

- o desenvolvimento de rodovias nacionais secundárias, pois são de suma relevância para uma economia e equilíbrio de incremento regional;

- alta prioridade com relação à segurança dos usuários de rodovias.

A estratégia de desenvolvimento para estradas federais inclui, principalmente, os seguintes trechos: Dublin até Bordar (M1); Galway até Dublin (N4/N6); Cork até Dublin (N8); Limerick até Dublin (N7) e Waterford até Dublin (N9). Existem, também, projetos de melhorias para outros trechos de rodovias federais: N2 (Dublin/Monaghan/Omagh/Derry, Letterkeny); N3 (Dublin/Belturbet/Enniskillen/Derry); N4 (Kinnegad até Sligo); N13-N15 (Sligo/Donnegal/Lifford/Letterkenny/Derry); N16 (Sligo/Blacklion/Enniskillen/Dungannon/Larne); o corredor ocidental de Sligo para Limerick até Rosslare (N17, N18, N24 e N25); N5 (Castlebar/Longford), N26 (Ballina/Foxford); N11 (Rosslare/Dublin); N20 (Limerick/Cork); N21 (Tralee/ Limerick); N22 (Tralee/Killarney/Cork); N28 (Cork/Ringaskiddy), N30 (Enniscorthy/New Ross); e, por fim, a complementação da via M50 até Dublin Port (em seu túnel de acesso).

O Quadro 8 abaixo apresenta os principais projetos em andamento de PPP na área de rodovias da Irlanda, por meio do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - NRD, (*Nacional Road Department*) e seus respectivos montantes em euros.

Departamento	Projetos	Sumário dos Projetos	Contato	Valores em milhões de euros (€)
DNER	N4 Kilcock-Kinnegad	Este projeto envolve a construção de 39 km de rodovia (motorway) de Kinnegad até Kilcock e uma extensão do trecho de Kilcock-Maynooth-Leixlip motorway na N4/N6 Sligo/Galway até a rota de Dublin.	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - Unidade de PPP	- €250+
DNER	N25 Waterford Bypass	O projeto consiste em um desvio da cidade de Waterford para incluir um cruzamento novo entre o rio e uma ponte da estrada. Inclui também uma conexão nova que conecta o desvio às áreas industriais ao sul ao oeste da cidade e liga a N9 e a N24 a Grannagh.	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - Unidade de PPP	- €250+
DNER	N7 Limerick Southern Ring Phase II	O projeto compreenderá aproximadamente 10 km de rodovia dupla e mais 4km que incorporarão um túnel de 900m sob o rio Shannon	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - Unidade de PPP	- €250+
DNER	N1/M1 Dundalk Western Bypass	Este projeto envolve a construção, operação e manutenção de 11 km da rodovia de N1/M1 como também 8 km associados ao lado das vias internas. O projeto também inclui a operação, a manutenção da extensão de aproximadamente 42 km de rodovias de alta velocidade deste trecho.	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - Unidade de PPP	- €100-€250
DNER	M3 Clonee-Kells	O projeto envolve a construção de 50 km de rodovias para altas velocidades, e 11 km de rodovia simples. Como também a construção de mais 24 km de ligação entre estas rodovias.	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - Unidade de PPP	- €250+
DNER	Galway/East Ballinasloe	Estender aproximadamente 57.6 km na via simples	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - Unidade de PPP	- €250+
DNER	M50 West-Link Bridge	Aumentar três pistas para cada sentido na ponte.	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - Unidade de PPP	- €20-€50
DNER	N7 Portlaoise-Castletown/N8 Portlaoise-Cullahill	Promover a expansão de 42 km dos dois lados de acesso	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - Unidade de PPP	- €250+
DNER	M50 PPP Upgrade	O projeto tem a finalidade de promover a extensão de aproximadamente 24 km da rodovia M50 criando mais duas pistas e 8 vias de acesso.	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - Unidade de PPP	- €250+
DNER	N8 Rathormac-Fermoy Bypass	Este projeto envolve a construção de 18 km de ruas que ligam às rodovias incorporados ao cruzamento do viaduto de Blackwater.	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - Unidade de PPP	- €250+

Quadro 8 - Projetos em andamento de PPP na área de rodovias
Fonte: Adaptado de National Development Finance Agency (NDFA)

Esquemas de PPP são prosperamente usados ao longo do mundo como meios de prover infra-estrutura pública vital e de assegurar operação e manutenção com um padrão alto, em contratos de longo prazo para o benefício do usuário. O cerne da aproximação de

PPP está no conceito de alcançar as vantagens socioeconômicas nos projetos. Também, é importante ressaltar o contexto nacional, a injeção de finanças do ente privado que definitivamente contribuiu para o sucesso do PDN, conseguindo, assim, sanar o déficit de infra-estrutura da Irlanda.

As PPPs compõem parte fundamental dos PDNs na área de infra-estrutura do governo irlandês. Os resultados a partir dos projetos-piloto foram satisfatórios, de onde foi possível extrair algumas informações acerca das características das PPPs, conforme Quadro 9:

Vantagens das PPPs
Rapidez, eficiência e entrega efetiva do projeto no período acordado;
Transferência e gerência do risco do projeto;
Melhores práticas advindas da integração do design, construção e infra-estrutura da área pública com financiamento, operação, e manutenção;
A criação do valor agregado do projeto, adicionado com a sinergia entre autoridades públicas e privadas, mais especificamente, com a integração e transferência de habilidades do setor público e privado, de conhecimento e perícia;
Eficiência do projeto e da construção integrando infra-estrutura pública com financiamento privado, operação e manutenção;
Geração de importantes recursos para propiciar a implementação de importantes projetos com a entrega tempestiva;
Geração de importantes recursos para propiciar a implementação de importantes projetos com a entrega tempestiva;
Competitividade entre empresas e setores, gerando maior capacidade de construir grandes projetos (incluindo divisão dos riscos);
Planejamento para a provisão e a entrega de serviços públicos de qualidade com o regime do desempenho satisfatório;
Inovação e diversidade na provisão dos serviços públicos;
Utilização efetiva dos recursos estatais em benefício dos usuários de serviços públicos.

Quadro 9 - Vantagens das PPPs na Irlanda

Diante do rol de vantagens extraídas das PPPs realizadas, ou em andamento, o governo irlandês juntamente com Departamento de Finanças efetuou uma projeção referente a programação de investimentos a serem efetuados em PPPs para o período de 2006 a 2010.

Nesse ínterim, ficou caracterizado que a oportunidade para o sócio privado de obter lucro cria um incentivo para reduzir custos operacionais, considerando a vida útil do projeto. Assim, o governo alcança suas metas em infra-estrutura, inclusive obtendo melhorias socioeconômicas. Em suma, a implementação das PPPs tem dado tão certo que o Governo fixou um objetivo em torno de 13% do capital a ser investido no período de 2006-10 como demonstra a Figura 12.

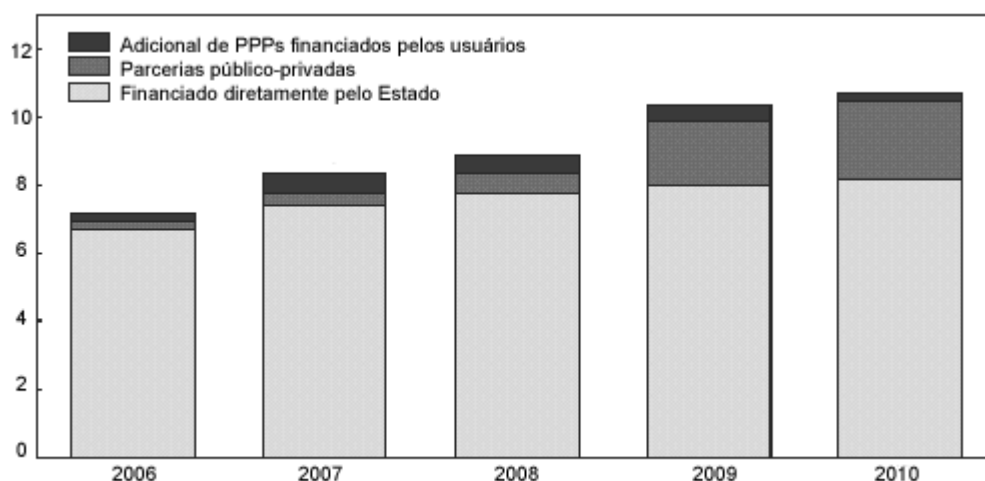


Figura 12 - Programação de investimento em PPPs por ano (em bilhões de libras)
Fonte: Departamento de Finanças Irlandês (2006)

A referida programação de investimento tem como objetivo principal elevar os percentuais do cenário da infra-estrutura produtiva e social mantendo os percentuais de investimento de capital público.

6. CONTRIBUIÇÕES EXTERNAS DE PPP - O CASO CHILENO

As informações constantes neste capítulo foram extraídas de *sites* oficiais do Chile, como o do próprio governo chileno (www.estado.cl), Banco Central Chileno (www.bcentral.cl), do Ministério das Finanças (www.minhda.cl), do Comitê de Investimentos Internacionais (www.foreigninvestment.cl), do Congresso do Chile (www.congreso.cl), da Comissão Internacional do Meio Ambiente (www.conama.cl) e da Coordenação Central de PPPs (www.concesioneschile.cl), que oferecem uma diversidade de informações no que tange às Parcerias Público-Privadas (PPPs), juntamente com o Ministério de Obras Públicas, Departamento Geral da Unidade de Parcerias Público-Privadas (PPPs), Unidade de Gerenciamento de Projetos e Gerenciamento e Unidade de Gerenciamento de Contratos de PPPs.

6.1. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA, POLÍTICA E ECONÔMICA DO CHILE

O Chile é um país localizado no sudoeste da América do Sul, limitado ao norte pelo Peru, a leste pela Bolívia e pela Argentina, ao sul pelo Estreito de Drake e a oeste pelo Oceano Pacífico. Além do território continental e das muitas ilhas próximas, em especial no sul do país, o Chile inclui, também, algumas ilhas oceânicas, como a Ilha da Páscoa, a ilha Sala y Gómez, o arquipélago Juan Fernández e as ilhas Desventuradas. Também no Chile está o que é considerado o lugar mais seco do planeta, o deserto do Atacama.

O país está dividido em 13 regiões, 51 províncias e 346 comunidades. Sua capital é Santiago. Possui uma população de 15.116.435 habitantes (dados de 2002), com densidade

populacional de 20 hab./Km²; sua área territorial é de 756.950 km², com 1.07% de porcentagem de água. A língua oficial é o castelhano e a moeda utilizada é o peso chileno.

Em 11 de setembro de 1973, o presidente democraticamente eleito em 1970, Salvador Allende sofreu um golpe de estado e o general Augusto Pinochet assumiu o governo, instaurando a ditadura. Pinochet ficou no poder por dezessete anos, sendo sucedido pelo civil Patricio Aylwin, proeminente membro do Partido Democrata Cristão (PDC). Nas eleições de 2005, os chilenos escolheram como Presidente Michelle Bachelet, dando continuidade desde a redemocratização do país ao governo de centro-esquerda. Seu mandato será mais curto do que o de seus antecessores, devido a reformas na Constituição local.

O Chile é uma República Democrática, de acordo com a constituição aprovada por plebiscito em 1980. O presidente é o chefe do poder executivo e é eleito por um período de 4 anos, sem reeleição. O Parlamento é composto pelo Senado e pela Câmara de Deputados. O Senado é composto por 40 membros eleitos (com reeleição), 8 designados, 1 vitalício (ex-presidente da República) para período de 8 anos. A Câmara dos Deputados é composta por 120 membros eleitos por período de 4 anos, com reeleição.

A economia do Chile é destacada na América Latina, sendo o país que mais cresceu nos últimos anos. Em 2005, fechou com superávit comercial de US\$10 bilhões. A dívida externa do Chile é de US\$25 bilhões, mais especificamente, apenas cerca de 41% do PIB.

A economia chilena tem como destaque sua orientação à exportação. A estrutura exportadora está composta por 45% de produtos industriais, 45% de produção mineral e 10% de produtos agrícolas. Dentro dos produtos industriais destaca-se a exportação de celulose, metanol, produtos químicos e insumos agrícolas. A indústria florestal, do salmão e do vinho adquiriram importância na última década. Os produtos minerais mais importantes são as semi-manufaturas de cobre, mineral do qual o Chile é grande dependente. Na agricultura destaca-se a exportação de frutas e hortaliças.

O Chile vem praticando uma política de redução de tarifas e eliminação de barreiras comerciais, e inclusive possui tratados de livre-comércio com os Estados Unidos e a União Européia e está em estágio avançado de negociações com a China, a Índia e o Japão.

O caráter exportador do país o levou a fixar acordos comerciais com vários países do globo, entre eles a Comunidade Andina e Mercosul (Acordo de Complementação Econômica), Nafta (Tratado de Livre Comércio), União Européia (Acordo de Associação Econômica).

A economia do Chile passou nos últimos decênios de monoexportadora de produtos primários a um país semi-industrial, fruto de um crescimento econômico contínuo a um ritmo de 7% nos anos 90, com uma sólida base institucional e uma forte coesão parlamentar em torno da direção da política econômica. Iniciou seu processo de admissão na OECD ao fim de 2004, sendo o segundo país na América Latina, após o México.

Pioneiro na liberalização econômica e impulsor do neoliberalismo, no ramo dos mercados livres é uma das economias mais globalizadas e competitivas do planeta, o que levou o país a diminuir a pobreza de 50% (1987) para 18,3% (2003). Foi o primeiro na América Latina a cumprir as metas de redução de pobreza, assim como ter um dos poderes aquisitivos mais elevados da região (US\$13.000). O ingresso per capita (PIB nominal) foi de US\$7,089 de acordo com o Banco Central do Chile em 2005 que, junto ao México, é dos mais altos da América Latina. Hoje em dia, conta com altos indicadores sociais como a esperança de vida (78/81), analfabetismo (3%) e mortalidade infantil (8,8/1000) – evidenciando nível de países desenvolvidos.

Em 2005, o PIB cresceu 6,3%, a produção industrial mais de 7% e as exportações quase 50%. A taxa de abertura superou 70%. As contas públicas tiveram um superávit primário de 4%. O desemprego manteve-se com índice de 8,1% e a inflação manteve-se baixa em 3,7%.

Apesar dos bons indicadores, a economia chilena ainda apresenta uma grande desigualdade na distribuição de renda, o que gera elevada diferença social entre ricos e pobres. Segundo relatório de desenvolvimento humano da ONU em 2005, o Chile encontrava-se no posto 113 da lista de países por igualdade de renda, entre os 15 últimos no mundo, o que revela uma importante carência na economia, que ainda não foi superada.

6.2. PREENCHENDO AS FALHAS DE INFRA-ESTRUTURA

No início dos anos 90, o governo chileno observou a grande necessidade de investimentos em infra-estrutura para possibilitar o desenvolvimento econômico, porém não dispunha de recursos necessários para tais obras. Uma das alternativas factíveis encontradas para amenizar esses problemas foram as PPPs.

O programa de PPP no Chile foi desenvolvido a partir do ano de 1993, quando o governo ofereceu ao setor privado a participação na construção, manutenção e operação das principais obras de infra-estrutura, principalmente no setor de transporte (rodovias). Isso permitiu ao setor privado financiar economicamente os projetos e recuperar o investimento por meio de cobrança direta de taxas aos usuários, disponibilizando recursos públicos ao Estado para serem utilizados em projetos sociais, essenciais na batalha contra a pobreza. Neste primeiro momento, foi celebrada com a iniciativa privada (empresas nacionais e estrangeiras) uma série de contratos do tipo DBFO, segundo os quais o parceiro privado financia, constrói, opera e transfere a obra para o Estado ao término do contrato.

Usando como justificativa a necessidade de superar as deficiências em infra-estrutura que limitavam o desenvolvimento do país, o Estado estabeleceu um amplo diálogo com todos os setores políticos do país e conseguiu aprovar por unanimidade o marco legal para os contratos de parceria público-privada. O Programa de PPPs do Ministério de Obras Públicas foi criado com três objetivos básicos:

1. Encontrar recursos privados para ajudar a financiar futuras obras públicas;
2. Terceirizar a construção e operação de infra-estrutura pública, buscando o mais alto padrão de serviços, pelos quais os usuários estão preparados a pagar;
3. Disponibilizar recursos públicos para serem utilizados em projetos e programas com alto grau de lucratividade social.

O problema parecia estar bem claro para todos os atores envolvidos: o país necessitava de investimentos da ordem de US\$ 12,5 bilhões para o período 1995-1999 e as perdas de competitividade da economia por força da falta de infra-estrutura eram superiores a US\$ 2,3 bilhões por ano.

A falta de investimentos atingia, principalmente, a infra-estrutura de transportes em diversas regiões chilenas, caracterizadas pela alta taxa de utilização das rodovias, especialmente por veículos de carga, provocando enormes congestionamentos nas cidades mais desenvolvidas e contribuindo para a elevação do número de acidentes de trânsito.

Em função disso, o programa chileno de PPP definiu três linhas de ação principais:

- 1) infra-estrutura para a integração social;
- 2) infra-estrutura para a integração internacional; e
- 3) infra-estrutura para o desenvolvimento produtivo.

De 1994 até hoje foram executados 36 projetos no montante de US\$ 6 bilhões, dos quais 24 são do setor de transporte; e ainda nove aeroportos, duas prisões e um reservatório de água. Vinte deles já estão em operação. Como resultado das PPPs no Chile, o investimento anual em obras públicas aumentou de US\$300 milhões para US\$1,7 bilhões.

6.3. DEFINIÇÃO DAS PPPS NO CHILE

No tocante à definição das PPPs, o governo do Chile estabelece que elas são concessões firmadas entre os entes público e privado a partir de contratos de longo prazo com

objetivos compartilhados e direcionados à infra-estrutura. É válido mencionar que o país conta com diretrizes norteadoras para as PPPs que acabem por complementar o referido conceito, segundo consta no Quadro 10:

Principais Diretrizes das PPPs no Chile
Prover a Engenharia Básica do Projeto (<i>Project Finance</i>)
Melhorar Sistema Financiamento dos Projetos
Apoiar Bancos especializados de investimentos para projetos de alta complexidade
Aumentar a interação com setor privado (tratamento de riscos)
Comprometimento Governamental (solidez política)
Políticas Ambientais

Quadro 10 - Principais Diretrizes das PPPs no Chile
Fonte: Adaptado Governo do Chile (2006)

O Ministério de Obras Públicas e a Unidade de Concessões estão constantemente preocupados em conservar o meio ambiente, e prevenir a deterioração de recursos naturais e a qualidade de vida das pessoas. Esta é uma característica permanente que precede as obras em todos os projetos de infra-estrutura, como descrito no Código de Leis de Meio-Ambiente.

As PPPs são implementadas com o conceito de desenvolvimento sustentável, entendido como “o processo de sustentabilidade e qualidade no desenvolvimento da qualidade de vida das pessoas, baseado em medidas apropriadas para preservar e proteger o meio ambiente para a proteção das necessidades de futuras gerações” (Código de Leis de Meio Ambiente).

6.4. ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO

No Chile, as PPPs fizeram um grande papel, preenchendo os *déficits* em infra-estrutura desde 1994. O FMI (2004) e o OECD (2005) julgaram a experiência do Chile pelo seu êxito em geral e, principalmente, pelo alicerce institucional sólido para selecionar e

administrar projetos. Os entes privados foram assegurados com embasamento legal (contratos) dispersando inseguranças no que tange às expropriações.

O referido alicerce institucional conta com a Unidade de Concessões de Obras Públicas criada com os seguintes objetivos:

- 1- Fortalecer e consolidar o negócio de concessões por meio da ajuda de investimentos de infra-estrutura do setor privado. O Chile atingirá em 2010 o seu bicentenário como um país desenvolvido;
- 2- Assegurar que as construções de obras públicas pelas concessionárias cumpram os prazos e padrões estabelecidos de acordo com o contrato;
- 3- Identificar e promover um portfólio dos projetos que mantenham e projetem a solidez e o balanço dos interesses públicos e privados;
- 4- Maximizar a performance dos subsídios e garantias dos estados, assegurando sua compatibilidade com as limitações de orçamentos nacionais e com as políticas ministeriais estabelecidas pelo Ministro de Obras Públicas;
- 5- Aumentar os padrões de eficiência em obras realizadas pelo Ministério de Obras Públicas e outros departamentos governamentais, por meio de um compromisso em alcançar resultados pré definidos, desenvolvendo uma nova forma de integração.

A Figura 13 demonstra como a Unidade de Obras Públicas é organizada. Composta dos Ministérios de Obras Públicas de Transportes e de Telecomunicações – representada pelo Ministro Javier Etchberry Cellay; Diretorias de Obras Públicas – representada pelo Diretor Germán Millán Pérez; Diretoria Geral da Unidade de PPPs – representada pelo Diretor Camilo Roias Bascuñán

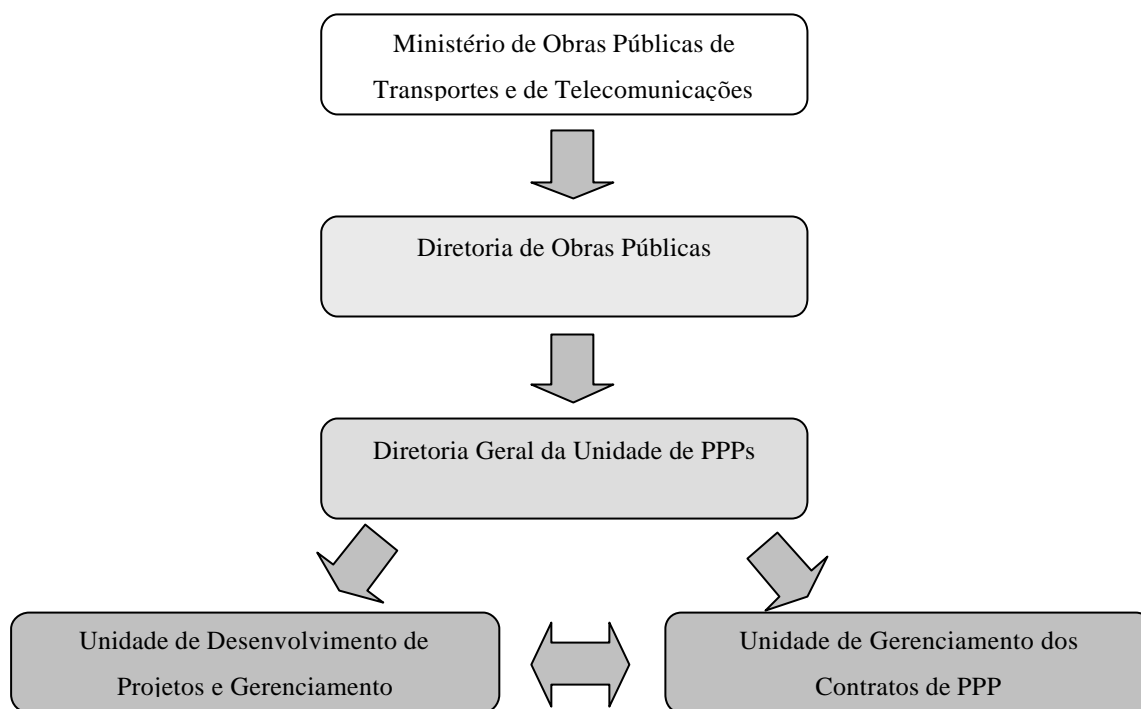


Figura 13 - Organograma da Unidade de Obras Públicas
Fonte: Coordenação Geral de Concessões (2006)

De acordo com a Coordenação Geral de Concessões (2006), existem três características que devem ser ressaltadas no projetos de obras públicas (PPPs): 1) são estruturados sob a forma de BOT (*build, operate, transfer*); 2) a análise de riscos é criteriosa; e 3) os contratos de infra-estrutura são ricos em detalhe.

As empresas financiadoras do Sistema de PPP apresentam três características:

- O tempo de contrato é de longo-prazo, de 20 a 30 anos, tornando-se mais longo do que os instrumentos financeiros tradicionais no Chile;
- O processo envolve um diferente número de agentes (parceiros privados, privados, companhia de seguros, financiadoras, bancos, consultores independentes);
- O mercado de capitais deve ter “maturidade” suficiente para permitir um financiamento de longo prazo, que freqüentemente não é o caso nas economias da América do Sul.

O Chile possui fontes de financiamento de longo-prazo e derivativos para cobrir alguns tipos de riscos (trocas, mercados futuros, seguros especiais e opcionais) e seus fundos de pensão e companhias de seguro necessitam de instrumentos de longo prazo; com isso, a partir de toda essa estrutura que apóia os projetos de PPPs, os financiamentos deveriam ser relativamente simples possibilitando uma quantidade maior de projetos efetuados e em andamento.

O governo chileno ofereceu como garantias a possibilidade de securitização das receitas futuras, o contrato de PPP como garantia colateral do financiador, e até 70% da demanda. Mais especificamente, o risco privado corresponde a apenas 30% da demanda. E lá se criou uma espécie de câmara de arbitragem, para permitir que eventuais conflitos entre as partes sejam resolvidos de forma rápida e não tenham que ser levados ao Poder Judiciário.

6.5. SETORES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) NO CHILE

O Chile apresenta projetos de PPPs com uma diversidade em setores de atuação, desde rodovias à construção de pontes, as quais são mais bem visualiza no Quadro 11, que compila os principais projetos de PPPs no Chile.

Setores	Sumário dos Projetos	Valores em dolares (US\$)
Rodovias	Este projeto envolve a construção de mais de 1.500 km da Rodovia Pan-americana, umas das principais do Chile.	US\$ 3,7 bilhões
Vias Expressas	Este projeto modernizou o sistema viário na cidade de Santiago, com a construção e reforma de vias expressas, com a Costanera Norte e Autopista Central e o segmento sul da via circular Américo Vespúcio.	US\$ 1,8 bilhões
Pontes	O projeto compreenderá a construção de uma ponte suspensa ligando a Ilha de Chiloé com o continente, sendo 2,6 km. Será a maior ponte desse tipo da América do Sul e uma entre as 10 maiores do mundo.	US\$ 410 milhões
Aeroportos	O projeto abrange a expansão do Aeroporto Internacional de Santiago AMB e construção de novos terminais em nove cidades provincianas.	US\$ 335
Prisões	O projeto envolve a construção de uma prisão em Rancagua.	US\$ 260
Linhas de Trem	O projeto compreende a construção da Ferrovia Central <i>TransAndean</i> , entre Los Andes (localizada na região central do Chile) e Mendoza no noroeste argentino, além de reparar as linhas existentes.	US\$ 70
Transporte Público	O projeto inclui a construção de dois terminais de integração nos distritos Quinta Normal e La Cisterna.	US\$ 50
Infra-estrutura comercial	O projeto implementa a construção de um novo complexo de transporte de carga, em Los Andes, uma cidade na rota principal entre Argentina e o porto de Valparaíso	US\$ 10

Quadro 11 - Recursos destinados a programas de PPP no Chile

Fonte: Ministério de Obras Públicas (2006)

1) Rodovias – Por meio de oito contratos de PPP separados, os quais estavam todos em operação em março de 2005, mais de 1.500 km da Rodovia Pan-americana – a principal do sistema rodoviário chileno – foram melhorados, levando-os a um alto padrão internacional. Esses contratos representaram um investimento total de mais de US\$ 3.7 bilhões, conforme demonstra a Figura 14:



Figura 14 - Projetos de PPP de Rodovias no Chile
Fonte: Coordenação Geral de Concessões (2006)

2) Vias expressas (em Santiago) – O programa de PPPs também possibilitou a modernização do sistema viário na cidade de Santiago, onde companhias privadas construíram ou reformaram importantes vias expressas. Em abril de 2005, os primeiros estágios das novas Costanera Norte e Autopista Central entraram em operação, seguidos em novembro de 2005 pelo fim da reforma do segmento sul da via circular Américo Vespúcio. Um outro segmento da via circular, também, está sendo reformado. Contratos para dois projetos menores foram concedidos: uma nova rodovia de acesso noroeste à cidade e a avenida marginal Vespucio-El Salto-Kennedy. Esse programa de modernização representa um investimento total de aproximadamente US\$ 1.8 bilhões e envolve a construção de 230 km de novas vias. A Figura 15 apresenta as vias expressas em Santiago:

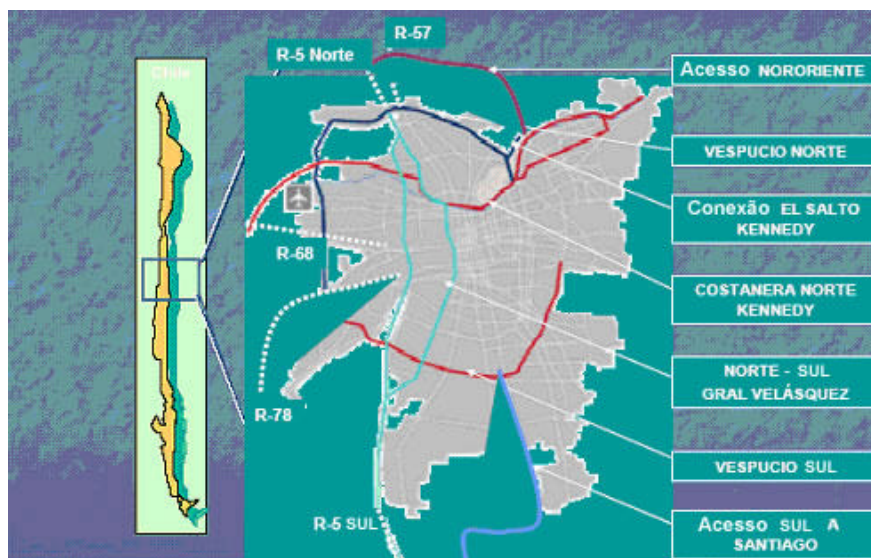


Figura 15 - Vias Expressas em Santiago
Fonte: Coordenação Geral de Concessões (2006)

3) Pontes – Em janeiro de 2005, um consórcio internacional foi concedido com o contrato para construir uma ponte suspensa ligando a Ilha de Chiloé com o continente. Os 2,6 km de pontes, representa um investimento de US\$ 410 milhões e está previsto para entrar em operação em 2012. Será a maior ponte desse tipo da América do Sul e uma entre as 10 maiores do mundo.

4) Aeroportos – Em adição à expansão do Aeroporto Internacional de Santiago AMB, novos terminais foram, ou estão sendo construídos em nove cidades provincianas, totalizando um investimento de mais de US\$ 335 milhões.

5) Prisões – Uma prisão em Rancagua, inaugurada em novembro de 2005, é a primeira de oito novas prisões sendo construídas por meio de três contratos de PPP, representando um investimento total de US\$ 180 milhões. Em adição, há um projeto de US\$ 80 milhões requerido sobre a reforma do sistema de justiça criminal chileno.

6) Linhas de trem – Numa iniciativa paralela, o governo, também, está procurando incorporar capital privado para recuperar e desenvolver a infra-estrutura ferroviária chilena. Serviços de transporte foram privatizados nos anos noventa e o governo está focando atualmente serviços de transporte de passageiros de longa distância, como também,

(*commuter*) serviços em Santiago e o porto de Valparaíso. Adicionalmente, no segundo semestre de 2005, o governo planeja implementar para o segmento chileno proposto da Ferrovia Central *TransAndean*, entre Los Andes (localizada na região central do Chile) e Mendoza no noroeste argentino. Os contratos de US\$ 70 milhões irão envolver o reparo das linhas existentes.

7) Transporte Público em Santiago – Os programas de PPPs também estão sendo utilizados para desenvolver nova infra-estrutura requerida pelo plano Transantiago do governo para modernização do sistema de transporte público de Santiago. Contratos para a construção de dois terminais de integração nos distritos Quinta Normal e La Cisterna – representando um investimento total de US\$ 50 milhões – foram concedidos no início de 2004 em contratos adicionais, incluindo outros terminais, e novas interligações de estradas estão previstas para 2006.

8) Infra-estrutura de Comércio – Sob o contrato de PPP, concedido no fim de 2004, um novo complexo de transporte de carga, representando um investimento de US\$ 10 milhões, está sendo construído em Los Andes, uma cidade na rota principal entre Argentina e o porto de Valparaíso. O novo complexo é designado para facilitar o comércio bilateral e de exportação entre produtos argentinos pelos portos chilenos.

6.5.1. Projetos em PPP

Antes de ser aberto à propostas, cada projeto é analisado por uma equipe multidisciplinar formada por profissionais do Ministério de Obras Públicas e Financeiro e outros serviços públicos.

Nesse estágio existem quatro etapas:

- 1) Pré-estudo de possibilidade. O Ministério de Obras Públicas desenvolve um esboço do projeto de engenharia para definir a demanda, avaliação social e a análise de retorno financeiro;
- 2) Estudo de Negócio. O Ministério seleciona os aspectos de engenharia relevantes para o oferecimento; o sistema de operação para as PPPs; níveis de comprometimento de ação em relação aos riscos; e outras informações técnicas ou financeiras;
- 3) Processo de Pré-qualificação. Tem início o “oferecimento” público para o projeto. O Ministério seleciona parceiros com critérios financeiros e judiciais, em acordo com a Lei de PPPs e seus regulamentos, e com aqueles qualificados, analisa os principais aspectos da obra, incluindo design de engenharia, estudos de demanda e judiciais, gerenciamento, capacidade financeira e econômica;
- 4) Documentação de termos e condições para as ofertas. Detalhamento dos parâmetros legais, de gerenciamento, técnico e econômico são acertados para as ofertas técnicas e financeiras a serem realizadas por consórcios pré-qualificados. Os parâmetros permitem avaliação, premiação, inspeção e supervisão da execução e operação das concessões.

As ofertas são publicamente requisitadas, por meio de propagandas no diário oficial e na imprensa nacional. Elas são recebidas e avaliadas, e o projeto é concedido. Conseqüentemente, o Estado chileno institui um decreto premiando a concessão para construção, reparos, manutenção e operação do projeto para o parceiro vencedor. Este documento estabelece os direitos e deveres das partes durante o período da parceria.

Na avaliação de ofertas financeiras, são consideradas aquelas nas quais o parceiro teve as ofertas técnicas aprovadas. A parceria é cedida para o ofertante que realiza a oferta mais

apropriada, levando-se em conta fatores e pesos estabelecidos nos termos e condições para as ofertas, que devem incluir os seguintes itens:

- Estrutura tarifária;
- Requerimento de subsídio estatal;
- Rendimento mínimo garantido pelo Estado;
- Pagamento oferecido pelo Estado para infra-estrutura existente;
- Grau de risco assumido pelos parceiros no estágio de construção;
- Qualidade da oferta técnica (engenharia básica e concepção);
- Qualificações em outros serviços;

Uma vez selecionado o parceiro, o ministério aprova e publica o decreto de ganho no diário oficial, incluindo os termos e condições para ofertas, as ofertas técnicas e financeiras aprovadas e as regulamentações específicas incorporadas no contrato.

O procedimento de ofertas é finalizado assim que o parceiro campeão tenha formado sua empresa, sociedade de propósito específico (SPE). Da inspeção às ofertas, os projetos levam em média 16 meses.

Quanto à construção e operação, o parceiro deve assinar o decreto de ganho, formalizando-o com ato público notário e formar uma SPE, que deve, então, proceder à construção da obra nas bases do projeto de engenharia aprovado. Logo que a construção é completada, a PPP entra na fase de serviço operacional, com a coleta de tarifas dos usuários.

6.5.2. Benefícios dos Programas de PPP

Os programas de PPPs no Ministério de Obras Públicas cria soluções diretas e indiretas para os problemas cotidianos da comunidade, tais como projetos de PPP para a construção de rodovias que aumentaram a capacidade delas e suas médias de velocidade de

tráfego, diminuindo o tempo de jornada. Houve, também, uma substancial diminuição na emissão de gases, reduzindo-se a poluição.

PPPs de rodovias intermunicipais e aeroportos visam integrar as regiões e suas populações com outras partes do país. Os principais projetos nesse setor são: quatro pistas (duas em cada sentido) em todas as seções; rodovias com controle de acesso, com pistas de alta e baixa velocidade; barreiras rodoviárias; manutenção periódica da superfície; áreas de recuos de segurança (acostamentos); sinalização para período claro e escuro (dia/noite); passarelas e pistas para pessoas e bicicletas em trechos com grande uso de ciclistas e pedestres; cruzamentos para animais e máquinas agrícola, onde for necessário.

As PPPS são importantes para criação de empregos diretos e indiretos nas fases de construção e operação e, também, oferecem oportunidades para inovação e novas tecnologias, incluindo túneis de duas pistas, informação interativa entre serviços para melhor uso das rotas, sistema de telecomunicação, instalação automática de barreiras rodoviárias e métodos de construção mais silenciosos.

Investimentos por meio deste Programa tem um impacto positivo nas áreas de construção e materiais industriais. Alguns produtos como o cimento, por exemplo, expandiram a capacidade de produção.

Os projetos de PPPs buscam gerar benefícios para o meio ambiente e qualidade de vida da população, dentre eles: Mais áreas verdes;

- Redução significativa da emissão de partículas prejudiciais à atmosfera;
- Eliminação de depósitos de lixo informais no percurso das rodovias existentes;
- Melhoria da qualidade visual e condições de visibilidade nas áreas dos projetos;
- Redução significativa no tempo de jornada;
- Interconexão de áreas remotas da capital, permitindo maior integração entre zonas mais e menos desenvolvidas;

- Tráfego ordenado de pedestres com passarelas e túneis (com novos *designs* e iluminação para segurança dos usuários);
- Substancial melhoria na área de saneamento, com bueiros e fossos novos e adequados;
- Diminuição do risco de inundação, com novas pontes;
- Melhoria geral das condições da Rodovia 5, com limpeza e manutenção regular, paisagens nos cruzamentos e pontos turísticos para observação;
- Redução do risco de desabamentos no percurso da rota, com melhor inclinação;
- Redução da poluição do ar, com medidas de acordo com regulamentos internacionais;
- Redução da poluição sonora com o uso de barreiras;
- Construção de depósitos sanitários para o recebimento do lixo gerado pelas obras, resultando em melhorias para a paisagem com a não geração desse tipo de poluição;
- Menor custo de transporte para os usuários, com economia de tempo, combustível e uso dos pneus;
- Melhoria no tráfego entre centros regionais, provinciais e distritais, e entre esses centros e suas áreas de influência territorial e administrativa.

A preocupação com o impacto sobre o meio ambiente é claramente elucidada em todos os projetos de PPP chilenos. Dessa maneira, as ofertas recebidas com sucesso ganham um Estudo de Impacto sobre o Meio Ambiente (*Environmental Impact Study* - EIS) do Ministério, que deve aceitar ou recusar. Se recusá-lo, deve realizar e submeter um novo estudo dentro de um período estipulado, e este deve estar de acordo com as condições estabelecidas nas bases gerais para o meio ambiente e para as regulamentações de avaliação para o impacto ambiental.

A referência (EIS) contém um plano mínimo compulsório, o qual a concessionária deve cumprir. Este inclui uma estratégia de gerenciamento ambiental, com medidas de

previsão de riscos, uma lista com atividades proibidas dentro de áreas restritas, medidas de concertos e compensações e um plano para monitoramento ambiental.

Animado com os resultados positivos alcançados pelos projetos de PPPs, o governo chileno trabalha atualmente no lançamento da carteira de projetos do período 2005-2007. Embora a infra-estrutura de transportes continue absorvendo a maior parte dos recursos, a novidade nesta segunda fase é a inclusão do Programa de Complexos Hospitalares e a ampliação do Programa de Infra-Estrutura Penitenciária com mais oito projetos.

6.6. CONQUISTAS DAS PPPS NO CENÁRIO CHILENO

Por ser palco das primeiras e mais profundas reformas orientadas para o mercado na América Latina, o Chile oferece grandes lições para as nações interessadas em promover o financiamento do seu processo de desenvolvimento a partir de parcerias com a iniciativa privada. A primeira lição diz respeito à efetividade das mudanças implementadas neste país, pois, pelo menos sob o ponto de vista do fomento ao investimento privado, conforme pode ser verificado na Figura 16, é inegável o sucesso alcançado pelos chilenos.

Outra questão importante que precisa ser ressaltada diz respeito à necessidade de recuperação de investimento público. Mais especificamente, a parceria com o setor privado, ao contrário do que muitos têm pregado, não implica a substituição do Estado pelo mercado. Desta forma, verifica-se que a experiência vivenciada pelo Chile pode exemplificar a realidade de muitos países da região, de criar um ambiente institucional propício à celebração dos contratos de PPP e, ao mesmo tempo, articular políticas de recuperação da capacidade estatal de investimento.

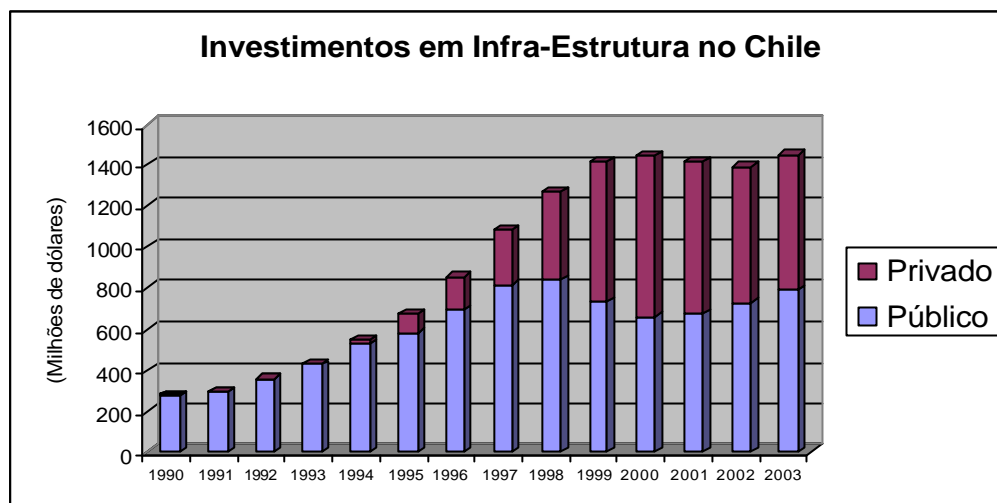


Figura 16 - Investimentos em Infra-Estrutura no Chile
Fonte: Departamento de Obras Públicas

Cabe lembrar que o modelo chileno tenta incorporar um conceito fundamental na prestação de serviços públicos e a equidade. Isso significa que o setor público passa a adotar instrumentos de financiamento onde os beneficiários diretos pagam pela utilização dos equipamentos, permitindo ao Estado liberar recursos destinados a projetos de maior impacto social, como a educação e saúde.

No Chile, o sucesso das PPPs decorre da sólida estrutura político-institucional e jurídico-regulatória. É indubitável que é o país da América do Sul com melhor histórico de estabilidade institucional e respeito ao cumprimento dos contratos. Entre os anos de 1994-2004, foram investidos US\$ 6,5 bilhões em 49 projetos PPP em diversas áreas, tais como infraestrutura em vias interurbana, vias urbanas, aeroportos e edificações públicas, conforme demonstra, em percentuais, a Figura 17:

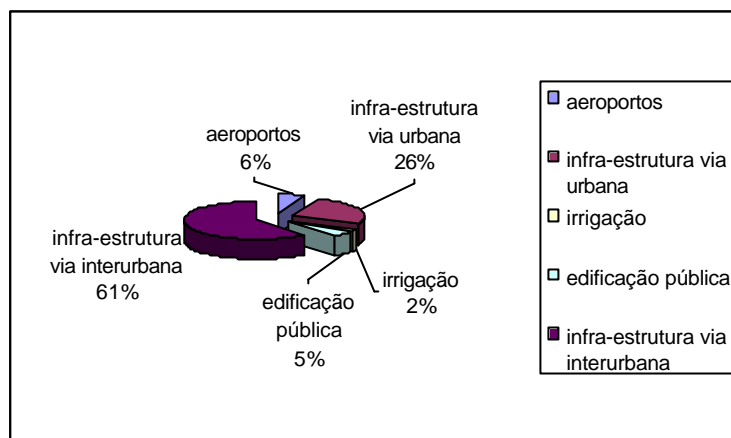


Figura 17 - Parceria Público-Privada no período de 1994 a 2004

Fonte: Governo do Chile

Nesse sentido, é visível no Chile o grande esforço governamental para otimizar as PPPs com planejamento e flexibilidade na transferência dos riscos e na realização dos contratos. Outro elemento importante foi a análise criteriosa dos projetos antes de serem lançados, possibilitando a seleção correta e eficiente dos que mais faziam sentido, do ponto de vista técnico e econômico, cuja escolha resultou em credibilidade do sistema.

De acordo com o Governo do Chile (2005), foram efetuadas consultas à sociedade chilena sobre as PPPs em relação às instituições e cumprimento dos contratos. O programa chileno desenvolveu um vasto número de projetos, principalmente de rodovias, aeroportos e presídios. O Estado chileno reconheceu que o investidor deve ser tratado com muita atenção e respeito. Por exemplo, no tocante à adoção da arbitragem, os chilenos encararam a questão como diferencial financeiro – necessário para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na falta de investidores, visualizando a possibilidade de nenhum investidor se aventurar em projetos de tão longa duração. É óbvio, também, que um mercado de capitais desenvolvido, como o do Chile, com a participação de investidores nacionais e estrangeiros, é de suma importância. Assim, com os programas de PPP, o país modernizou sua infra-estrutura e conseguiu, ao mesmo tempo, recursos suficientes para investir em programas sociais.

7. CENÁRIO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

As informações constantes neste capítulo foram extraídas de *sites* oficiais do Brasil, como o do próprio governo brasileiro (www.brasil.gov.br), Banco Central (www.bcb.gov.br), do Ministério do Planejamento (www.planejamento.gov.br), que oferecem informações no que tange às Parcerias Público-Privadas (PPPs).

7.1. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA, POLÍTICA E ECONÔMICA DO BRASIL

O Brasil tem 8,5 milhões de quilômetros quadrados de território, ocupando quase a metade (47%) da área da América Latina. O país possui 20% da biodiversidade mundial, sendo exemplo desta riqueza a Floresta Tropical Amazônica, com 3,6 milhões de quilômetros quadrados. A organização político-administrativa compreende três poderes, o Judiciário, o Executivo e o Legislativo, e o princípio da autonomia entre União, Distrito Federal, 26 estados e 5.563 municípios (IBGE,2006).

Está em quinto lugar entre os países mais populosos do mundo, com 50 milhões de famílias ou cerca de 180 milhões de brasileiros (2004), sendo que 81% dos habitantes ocupam áreas urbanas. A taxa de fecundidade, que chegou a 6,3 em 1960, é de 2,3 filhos por casal. Essa queda, associada à melhoria dos indicadores sociais e da qualidade de vida, fará com que a maioria da população tenha entre 15 e 44 anos nas próximas quatro décadas. Isso representará um dos maiores mercados de trabalho e de consumo, dentre os países das Américas.

O desempenho da economia brasileira tem sido irregular ao longo do tempo. Entretanto, a resistência vem aumentando por conta de uma política macroeconômica cuidadosa, apoiada pelo fortalecimento de instituições como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o sistema de metas de inflação para a política monetária. Além disso, houve um impressionante ajuste externo, apoiado por um regime de câmbio flexível, que resultou numa melhora do saldo em transações correntes de cerca de 5,5% do PIB no período de 1999 a 2003.

A OECD (2005) calculou um índice de abertura ao Investimento Direto Estrangeiro – IDE, por meio da classificação de barreiras ao ingresso de investimentos estrangeiros (Figura 18). Em comparação aos resultados para os países da OECD e o Chile, o Brasil tem restrições moderadas ao ingresso de IDE. A restrição mais importante para companhias de capital aberto é que os diretores e membros do conselho de administração têm que ser residentes permanentes, esaltando que as pontuações mais baixas indicam menos restrições.

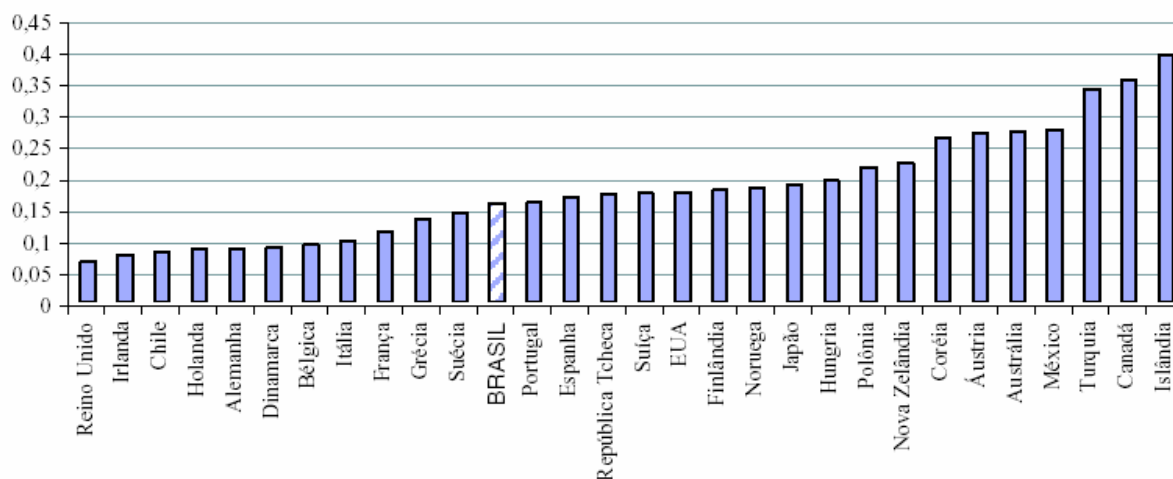


Figura 18 - Índice de Abertura ao IDE

Fonte – OECD (2005)

É interessante notar que o transporte é um dos setores menos restritos em alguns países da OECD, como Irlanda, Reino Unido e Holanda. Em contrapartida, países como Brasil e Chile apresentam maiores restrições ao IDE.

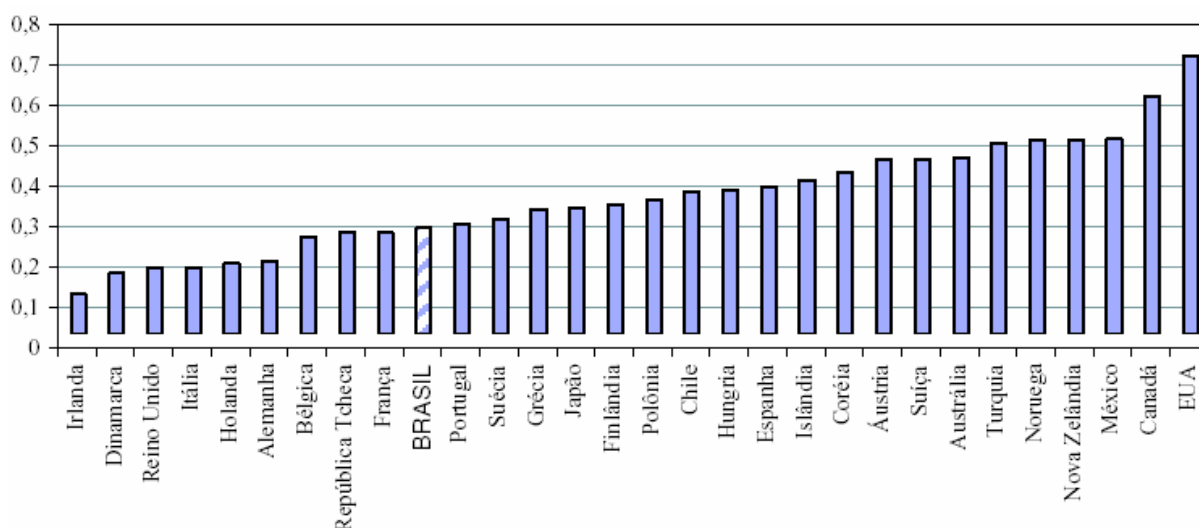


Figura 19 – Índice de Abertura ao IDE: setor de transportes
Fonte – OECD (2005)

O ajuste fiscal em andamento tem comprometido a capacidade de investimento do governo, especialmente no setor de infra-estrutura. O investimento privado em infra-estrutura tem sido influenciado negativamente pela volatilidade macroeconômica e pelo ambiente regulatório, que deve ser fortalecido em diversos setores.

De acordo com o Quadro 12, o Brasil investiu menos de R\$ 2 bilhões em infra-estrutura em 2004, o que traduz uma lacuna na infra-estrutura que necessita de soluções alternativas.

Ano	Planejado (R\$)	Realizado (R\$)
1995	8,9 bilhões	4,9 bilhões
1996	8,8 bilhões	5,7 bilhões
1997	9,9 bilhões	7,5 bilhões
1998	11,1 bilhões	8,1 bilhões
1999	8,7 bilhões	7,0 bilhões
2000	12,4 bilhões	10,1 bilhões
2001	18,3 bilhões	14,6 bilhões
2002	17,6 bilhões	10,1 bilhões
2003	14,2 bilhões	6,5 bilhões
2004	12,2 bilhões	1,8 bilhão (*)

(*) Até setembro deste ano (2004)

Quadro 12 - A inconsistência do investimento público nacional
Fonte: ABDID (2004)

Nesse sentido, as barreiras orçamentárias no Brasil são inúmeras mesmo considerando os recursos arrecadados. Eles são insuficientes para suprir todos os projetos que levam ao crescimento exigido pelo país. Por isso, o processo de desenvolvimento necessita de projetos alternativos como os das Parcerias Público-Privadas (PPPs), pois os projetos de infra-estrutura incorrem em posição de destaque diante do processo de desenvolvimento sustentável. Os negócios no Brasil, em comparação com países em desenvolvimento como China e Índia, têm o pior ambiente para investimento, conforme demonstra o Quadro 13.

Descrição	Brasil (%)	China (%)	Índia (%)
Carga tributária elevada	64,5	36,8	27,9
Regras instáveis	75,9	32,9	20,9
Falta de financiamento	71,7	22,3	19,2
Corrupção	67,2	27,3	37,4
Custos Trabalhistas	56,9	20,7	16,7
Corrupção	52,2	20,0	15,6

Quadro 13 - Ambiente de negócios
Fonte: ABDID (2004)

Para Pinto (2005), as PPPs se inserem num processo de evolução que iniciou com as privatizações e seguiu com a outorga de concessões tradicionais para o desenvolvimento de projetos de infra-estrutura e culmina, neste momento, com um esforço e engajamento conjunto do Estado e do setor privado. Há uma convergência na ação do Estado e das entidades privadas no contexto do conceito de responsabilidade social. O desenvolvimento do país requer mais do que uma ação isolada do Estado. Este deve buscar no setor privado o apoio a projetos estruturantes, capazes de abrir novas oportunidades ao desenvolvimento econômico e social.

Para promover o volume de investimentos necessários à recuperação e à expansão de sua infra-estrutura, o país deverá aliar rígida disciplina fiscal à equidade na divisão dos

recursos públicos, administrando seus benefícios. Devido à premência da agenda social, a demanda por modernização necessita ter partilhada entre o Estado e o capital privado.

7.2. PREENCHENDO AS FALHAS DE INFRA-ESTRUTURA

Para Mascarenhas (2005), o setor de transportes é o que apresenta, atualmente, os maiores problemas, requerendo intervenções imediatas. O transporte rodoviário, refletido no quadro de deterioração das rodovias nacionais não deve ainda encontrar solução neste exercício, pois o orçamento não foi além da aprovação. No momento, a situação geral da malha rodoviária é de estagnação: as rodovias federais pavimentadas limitam-se a apenas 56 mil km, que representam pouco menos de um terço do total. A maior parte da malha rodoviária (cerca de 1,6 milhões de km) não é pavimentada. A Tabela 6 denota o grau de necessidade do Brasil em estabelecer metas com certa prioridade nesse setor.

Competência	Rodovias Pavimentadas (Km)	Rodovias Não Pavimentadas (Km)	Total (Km)
Federais	55.905,3	34.352,4	90.257,7
Estaduais	91.348,4	116.538,1	207.886,5
Municipais	16.993,3	1.429.295,9	1.446.289,2
Total	164.247,0	1.580.186,4	1.744.433,4

Tabela 6 - Malha Rodoviária Brasileira
Fonte: Adaptado de ANTT

No tocante a este contexto, desde meados de 1995, o governo vem anunciando uma série de reformas cujo objetivo é incentivar a recuperação do investimento em infra-estrutura. Para isso, uma regulação eficiente é desejável a fim de que a reforma da infra-estrutura seja bem-sucedida, pois a existência de regras claras e estáveis atenua a incerteza dos investidores e incentiva a entrada do capital privado (RIGOLON, 2006).

Na visão de Galvão (1996), o desenvolvimento de um país requer a existência de meios adequados e eficientes de transporte. O lento processo de integração do país e as profundas desigualdades inter-regionais de desenvolvimento explicam porque o Brasil foi incapaz de desenvolver sistemas eficientes de transportes intermodais.

O país precisa de grandes investimentos em infra-estrutura, contudo, o governo não dispõe de recursos suficientes para o efetivo desenvolvimento. Por essa razão, o setor privado pode ser um parceiro fundamental. Nesse sentido, o governo visa incentivar a participação do setor privado nos projetos de infra-estrutura, com a utilização das PPPs, como uma contratação de investimento ou serviço de interesse público em que o setor privado participa com capital, como empreendedor, e o setor público como concedente e remunerador parcial do serviço.

Os projetos no setor de Transportes e Logística visam melhorar as condições físicas e operacionais, terminar obras em andamento e eliminar estrangulamentos. A carteira de projetos do programa federal de Parceria Público-Privada (PPP) foi ajustada e está mais concentrada, no esforço de viabilizar de forma ágil e eficiente a promoção de investimentos com a participação do Estado e do setor privado. Alguns dos antigos projetos candidatos, constantes da primeira carteira apresentada pelo governo federal em dezembro de 2003, foram incluídos no Programa de Concessões Rodoviárias e outros no rol do Programa Piloto para Investimentos Públicos (“Projeto-Piloto - FMI”). Nesses projetos estão previstas a ampliação da capacidade portuária, a melhoria de navegabilidade com a implantação de hidrovias e, principalmente, a construção, recuperação e conservação de rodovias.

7.3. DEFINIÇÃO DAS PPPS NO BRASIL

A partir de 30 de dezembro de 2004, o Congresso Nacional outorgou o marco legal das Parcerias Público-Privadas, com a Lei nº 11.079, possibilitando a introdução desse

instrumento com o objetivo de desenvolver a infra-estrutura nacional. Na visão de Brito e Silveira (2005), a aprovação da lei representou o primeiro passo de um processo de consolidação das parcerias público-privadas como mais um instrumento para viabilizar os investimentos de que o país tanto necessita.

Além do governo federal, os estados de Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo promulgaram leis sobre as PPPs. Esses estados optaram por diferentes mecanismos para a provisão de garantias financeiras: Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul optaram pela criação de fundos fiduciários em conformidade com a legislação federal, enquanto que São Paulo e Goiás criaram empresas públicas (Companhia Paulista de Parcerias e Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás, respectivamente) vinculadas aos tesouros estaduais para gerar as garantias estaduais. Essas companhias podem ser geridas por fundos de pensão, mas não por empresas públicas. A legislação estadual também exige que os contratos de PPP estejam em conformidade com a lei orçamentária, requerendo a avaliação do impacto orçamentário dos projetos antes de sua contratação.

O principal desafio nesta área é alcançar um equilíbrio adequado de riscos a serem compartilhados entre o governo e o setor privado e, ao mesmo tempo, oferecer garantias ao parceiro privado de que os compromissos de longo prazo serão honrados pelo governo. A consistência entre os objetivos orçamentários de longo e curto prazo também deve ser preservada devido à longa duração dos contratos das PPPs (OECD 2005).

No que tange à remuneração, a Figura 20 traduz, de forma simplificada, o modelo das PPPs, na contratação de investimento ou serviço de interesse público, em que o setor privado participa com capital como empreendedor, e o setor público, como concedente e remunerador parcial do serviço.



Figura 20 - Modelo de Remuneração das PPPs
Fonte: Mantega (2003)

Nesse sentido, as PPPs são colocadas como mais flexíveis que os instrumentos existentes, comparadas com o a Lei de Concessões, em que o setor privado pode construir e operar, mas não pode receber remuneração parcial do setor público. A Lei de Licitações, em que o setor privado é essencialmente um fornecedor do Estado, não pode cobrar tarifas e está limitado a contratos de 5 anos e, finalmente, as PPPs, que essencialmente aumentam as modalidades de participação do setor privado nos investimentos, em parceria com o setor público.

7.4. ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO

A Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP possui uma equipe multidisciplinar (Unidade PPP) formada por especialistas setoriais e profissionais com experiência em concessões e em PPP em âmbito mundial.

A missão da Unidade PPP Brasil é funcionar como um centro de excelência em Parceria Público-Privada para a disseminação de conhecimento sobre a metodologia e o marco legal pertinente; para a formatação de editais e contratos-padrão; para a orientação aos órgãos setoriais que pretendam celebrar contratos de PPP para a condução de estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica. A unidade tem, ainda, o papel de estabelecer um ambiente propício às PPP no Brasil, em especial no que tange a: a) regulamentação da Lei da PPP; b) condução dos estudos dos primeiros projetos a serem

licitados na modalidade PPP; c) promoção de treinamentos; d) disseminação de informações acerca do andamento dos contratos.

A Unidade PPP Brasil está, atualmente, voltada ao desenvolvimento dos primeiros projetos a serem licitados na nova modalidade regida pela Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e tem como objetivo de médio prazo disseminar conhecimento nos Ministérios setoriais sobre formatação de projetos, editais e contratos de PPP.

A Lei n.º 1.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais de licitações e contratações de Parceria Público-Privada - PPP no âmbito da Administração Pública, determinou ao Poder Executivo, em seu art. 14, a criação de um órgão gestor das PPP no âmbito federal.

Assim, por meio do Decreto n.º 5.385, de 4 de março de 2005, foi instituído o Comitê Gestor da Parceria Público-Privadas Federal - CGP, integrado pelo Ministro de Estado, como titular, e Secretário Executivo, como suplente, dos seguintes órgãos (Portaria n.º 52 de 16 de março de 2005):

I - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenará;

II - Ministério da Fazenda;

III - Casa Civil da Presidência da República.

O CGP tem as seguintes competências: **1.** definir os serviços prioritários para execução no regime de PPP; **2.** definir os critérios para subsidiar a análise sobre conveniência e oportunidade de contratação sob o regime PPP; **3.** disciplinar os procedimentos para a celebração dos contratos de PPP e aprovar suas alterações; **4.** autorizar a abertura de procedimentos licitatórios; **5.** aprovar os editais, os contratos e suas alterações; **6.** apreciar e aprovar os relatórios semestrais de execução de contratos de PPP, enviados pelos Ministérios e Agências Reguladoras, em suas áreas de competência; **7.** elaborar e enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatório anual de desempenho de contratos de

PPP e disponibilizar, por meio da Internet, as informações nele constantes, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas; **8.** aprovar o Plano de Parcerias Público-Privada além de acompanhar e avaliar a sua execução; **9.** propor a edição de normas sobre a apresentação de projetos de PPP; **10.** estabelecer os procedimentos e requisitos dos projetos de PPP e dos respectivos editais de licitação, submetidos à sua análise pelos Ministérios e Agências Reguladoras; **11.** estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de PPP, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação; **12.** estabelecer os procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de PPP; **13.** elaborar seu regimento interno; e **14.** expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência.

No âmbito do CGP, funcionará o Grupo Executivo, integrado por um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um do Ministério da Fazenda e um da Casa Civil da Presidência da República, com atribuições estabelecidas no Regimento Interno do CGP.

Para o exercício de suas competências relacionadas à PPP, a Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento dispõe de uma Unidade de Parcerias Público-Privadas (Unidade PPP), que está estruturada com especialistas nas áreas econômico-financeira, jurídica e na avaliação e prospecção de projetos.

7.5. PROJETOS

Segundo Castro (2000), a malha rodoviária nacional soma cerca de 1,7 milhões de quilômetros, incluindo as rodovias federais, estaduais e municipais. Desse total, apenas cerca de 148 mil km são pavimentados, conferindo ao país um índice de pavimentação de apenas 8%. Para uma efetiva comparação da situação da infra-estrutura rodoviária nacional, as referências recaem sobre Estados Unidos, Canadá e China, com índices de pavimentação de, respectivamente, 61%, 30% e 14% . O índice de pavimentação da malha brasileira equivale a

¾ do Paraguai. O México apresenta um índice de pavimentação de 36% e a Argentina de 27% (CASTRO, 1999). Isso, por si só, já aponta para as grandes necessidades de melhoria da infraestrutura rodoviária no Brasil, e contrasta com a visão de que, de alguma maneira, o país tenha feito no passado uma opção “rodoviarista”, privilegiando esse modo de transporte (CASTRO, 1999b).

7.5.1. Rodovias

A adequação e duplicação de Trecho Rodoviário na BR 116/324 (Bahia) e BR 116 (Minas Gerais), em trechos como: a) 637 km de rodovias federais localizadas na Bahia; b) 113 km na BR 324 (entre Salvador e Feira de Santana) – trecho já duplicado; c) 524 km na BR 116 (entre Feira de Santana e a divisa com MG) – pista única, tem uma estrutura proposta de PPP objetivando os pontos ressaltados pelo Quadro 14.

Ação	Prazo
Recuperação Emergencial	1º ano
Reabilitação	1º ao 5º ano
3ª Faixa	1º ao 5º ano
Duplicação Anel Feira de Santana	5º ao 10º ano
Duplicação Trecho BR 116 entre Feira de Santana e BR 242	5º ao 10º ano
Manutenção	Sempre

Quadro 14 - Estrutura proposta para o projeto de PPP
Fonte: Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão

A estrutura do negócio se dá com uma tarifa inicial fixada no Edital e o reajuste de tarifa indexado ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. A contraprestação do governo, incorre no pagamento anual, valor fixo em termos reais, na garantia do Fundo Garantidos de Parceria Público-Privada e na disponibilidade de financiamento do BNDES (estimado).

7.5.2. BR-116 (Bahia – Minas Gerais)

A BR-116 cruza o país de Norte a Sul, de Fortaleza, no Ceará, a Jaguarão, no Rio Grande do Sul. Alguns trechos são conhecidos tradicionalmente como: Via Dutra (Rio de Janeiro – São Paulo), Régis Bittencourt (São Paulo – Curitiba), Rio – Bahia, dentre outros, trechos estes já concedidos, outros em fase de concessão e, por fim, um pequeno trecho em construção no norte da Bahia. Esta rodovia, pelo seu traçado, história e quantidade de usuários, constitui um importante eixo de integração nacional.

Como uma rodovia de alto tráfego, a BR-116 demanda investimentos contínuos em conservação, recuperação e, em alguns trechos, adequação de traçado e duplicação. O Governo Federal, no esforço de fomentar investimentos em infra-estrutura e valendo-se do instrumento das Parcerias Público-Privadas (PPP), constituiu, em novembro de 2005, uma força-tarefa com objetivo de coordenar o processo de implementação da BR-116 no Estado da Bahia e determinou a realização de estudos, de modo a ter clareza quanto às necessidades atuais do trecho rodoviário, às estimativas de investimento e à modelagem adequada para a viabilização do projeto com a participação do setor privado.

O empenho resultou na estruturação da 1ª PPP federal com vistas à restauração, manutenção, operação e aumento de capacidade dos seguintes trechos rodoviários: (a) 113,2 km da BR-324, entre a cidade de Salvador e a de Feira de Santana; e (b) 524,2 km da BR-116, estendendo-se de Feira de Santana em direção ao sul, até a divisa da Bahia com Minas Gerais.

O Projeto BR 116/ BR 324 visa à redução dos custos de transporte e logística e ao crescimento econômico da região, por meio da melhoria e modernização da sua infra-estrutura viária. O trecho da BR-324 é um importante corredor de exportação e importação, com altos níveis de volume de tráfego de caminhões em torno de Feira de Santana, na região metropolitana de Salvador, também com acesso ao porto de Aratu.

Para realização dos estudos relativos à avaliação e à modelagem do Projeto BR 116/ BR 324, o Ministério do Planejamento celebrou Termo de Cooperação com o BNDES e com a *International Finance Corporation* - IFC, instituição vinculada ao Banco Mundial responsável pelo fomento da iniciativa privada.

Sob a égide do referido Termo, foram elaborados: (a) estudos técnicos de engenharia e levantamento das condições ambientais; (b) estudos técnicos relativos ao tráfego; (c) modelagem econômico-financeira.

Os estudos técnicos foram realizados para um horizonte de 35 anos, prazo máximo para um contrato de PPP, pela Lei n.º 11.079, de 2004. Após a definição da modelagem, foi estabelecido, como o mais adequado, um prazo contratual de 15 (quinze) anos, mantidas, todavia, nos estudos originais, as informações entre o 16º e 35º anos.

Esses estudos proveram os seguintes dados, ora utilizados como cenário-base para a realização das simulações e análises de sensibilidade necessárias à implantação de projeto dessa natureza: o investimento é de, aproximadamente, R\$ 1,14 bilhão, ao longo dos 15 anos de contrato, o que inclui a restauração de ambas as rodovias, construção de 146 Km de terceiras faixas, 28,4 Km de ruas laterais, 41 passarelas, instalações operacionais de cobrança e atendimento ao usuário; e duplicação de trecho de aproximadamente 84 km, da BR-116, entre a cidade de Feira de Santana e o entroncamento com a BR-242.

Os estudos técnicos relativos à modelagem da 1ª PPP federal para a restauração, manutenção, operação e aumento de capacidade da BR 116/ BR. 324 objetivam maximizar a transparência no processo de contratação e possibilitar o acesso a todas as informações sobre o projeto por potenciais licitantes, por parte dos usuários dos serviços e entes da sociedade civil em geral. Tais estudos foram aprovados pelo CND – Conselho Nacional de Desestatização, por meio de sua Resolução nº 5, de 2006 e encaminhados, no dia 10 de julho de 2006, para a análise do TCU – Tribunal de Contas da União.

7.6. AS PPPS COMO FONTE ALTERNATIVA DE ALAVANCAGEM DO CRESCIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA

A escolha brasileira pelo transporte rodoviário acarreta conseqüências ambientais. Além do grande efeito poluidor dos gases liberados pelos automóveis, há o impacto da construção das estradas que implica em retirada e transferência de enormes quantidades de terra, desmatamento, alterações na forma de escoamento das águas, assoreamento de rios e expansão urbana associada (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2005).

As características principais dos projetos de PPP para rodovias são: a) restaurar a infraestrutura existente; b) construir 770 km de novas estradas; e c) desenvolvimento de atividades comerciais ao longo da rodovia.

O investimento foi estimado em US\$ 675 milhões pela Agência Responsável: Ministério dos Transportes, com implementação a partir de 2007, tendo como aspectos-chave da PPP no Brasil: a) procedimentos de contratação devem respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal; b) provisões legais determinam que o pagamento dos contratos de PPP têm prioridade em relação a outros investimentos e despesas correntes e e) garantias adicionais de pagamento serão criadas por meio de fundos específicos de ativos públicos geridos pelo setor privado. O financiamento será facilitado pelo BNDES, bancos multilaterais e pelo mercado de capitais.

Na questão dos ganhos de eficiência, estes se traduzem em construir infra-estrutura com menor custo e oferecer serviços públicos de qualidade, em menor prazo. E, ainda, existem ganhos em volume de investimento em que se aumenta a carteira de projetos economicamente viáveis e é permitido superar gargalos. Assim são estimulados outros investimentos.

Segundo Nassif (2004), a coordenação técnica do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas é exercida pela Unidade de PPP, criada pela Lei 11.688 e vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento. Podem ser destacadas as seguintes funções da

Unidade de PPP: análise de propostas de PPP; assessoria técnica ao Conselho Gestor do Programa Estadual de PPP; acompanhamento e avaliação de estudos técnicos relativos a projetos de PPP; elaboração dos relatórios de atividade do Programa Estadual de PPP; e divulgação de metodologias e conceitos de Parceria Público-Privada.

Segundo a KPMG (2006), existe a necessidade de uma avaliação das perspectivas de investimentos a serem focadas em PPPs, que, aproximadamente, giram em torno de R\$ 52.750 milhões somente para o Governo Federal, conforme demonstra a Tabela 7.

Despesas Pecuniárias com PPPs (R\$ MM)										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 a 2030	Total	Receita Total	Investimento
	0%	10%	20%	40%	60%	80%	100%			
Gov Federal	0	300	600	1200	1800	2400	3000	63.300	158.250	52.750
São Paulo	0	15	30	60	90	120	150	3.165	7.913	2.638
Minas	0	40	80	160	240	320	400	8.440	21.100	7.033
Bahia	0	10	20	40	60	80	100	2.110	5.275	1.758

Tabela 7 - Perspectiva de Investimentos via PPP
Fonte: KPMG (2006)

As vantagens potenciais das PPP, em conformidade com a legislação federal podem ser destacadas de acordo com o Quadro 15:

Vantagens Potenciais das PPPs
Compartilhamento de riscos entre a Administração Pública e o setor privado no contrato de PPP
Garantia na prestação do serviço, pois a remuneração está vinculada à disponibilidade de uma utilidade ou à prestação de um serviço, não a uma atividade isolada (projeto, execução, manutenção, etc.)
Flexibilidade do contrato, uma vez que o contratado assume não somente obrigações de meio como também de resultado e dispõe de certa liberdade para a execução do serviço;
Prazo limite de execução (35 anos), possibilitando o desenvolvimento de projetos de infraestrutura de grande porte;
Possibilidade de partilha de ganhos de refinanciamento ou aumento de eficiência entre o setor privado e a Administração Pública.

Quadro 15 - Principais vantagens potenciais das PPPs

Há também que serem ressaltados os principais possíveis riscos inerentes aos projetos de PPP, tais como riscos legislativos – mudanças legais que possam implicar em aumentos do custo do projeto; regulatórios – marcos legais insuficientes, modificação das tarifas, aumento das obrigações de investimento; políticos ou soberanos – riscos de mudanças em políticas não advindos de mudanças legais, incluindo sazonalidade eleitoral, instabilidade social, terrorismo, expropriação, nacionalização e desvalorização cambial. De acordo com a OECD (2005), a percepção desses riscos pode decrescer com a melhoria da representação política e dos índices de desenvolvimento social, da consolidação de um ambiente de responsabilidade fiscal, do avanço institucional e da oferta de garantias executáveis para o setor privado.

O Ministério do Planejamento (2006) menciona que o primeiro projeto de Parceria Público-Privado (PPP) federal é um corredor de integração nacional com acesso à região metropolitana de Salvador e aos portos de Aratu e Salvador, por onde circulam 75% da produção bruta do Estado da Bahia. Além disso, 40% da população do Estado estão na sua área de influência.

Segundo Meyer (2005), apesar da importância estratégica das rodovias, atualmente 66% do pavimento é de qualidade ruim ou péssima, com sinalização precária e ausência de barreiras de proteção.

O projeto prevê investimentos privados de R\$ 1,14 bilhão, no prazo de 15 anos e um valor médio do pedágio de R\$ 3,50 por 100 km. Os investimentos incluem, entre outros, a restauração das rodovias, construção de 146 km de terceiras faixas, 28,4 km de ruas laterais, 41 passarelas, além de outros itens de segurança. A avaliação do projeto e modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica foi realizada pelo Ministério do Planejamento em parceria com o BNDES e a International Finance Corporation - IFC, instituição vinculada ao Banco Mundial.

Segundo Meyer (2005), o projeto de Lei Orçamentária para 2007 já reserva R\$ 44 milhões para a contraprestação pública. Destacou, ainda, que ganhará a licitação a empresa ou consórcio que oferecer o menor valor para a contrapartida da União no projeto.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, a realidade brasileira clama por maiores investimentos em infra-estrutura para alavancar o desenvolvimento nacional. Dentro desse cenário, tem sido dada uma grande atenção para as Parcerias Público-Privadas (PPPs) como fonte alternativa para solucionar os problemas referentes à lacuna na infra-estrutura. Diante desse contexto, o escopo central deste trabalho consistiu em identificar as principais contribuições de Parcerias Público-Privadas (PPPs), concentradas na Irlanda e no Chile, que possam colaborar na sua implementação no Brasil, enfatizando a posição do Estado junto às leis vigentes.

No início procurou-se elencar as vantagens e desvantagens das PPPs, contudo ficou evidente, diante das diferenças dos contextos analisados, que a descrição da atuação dos países selecionados, Irlanda e Chile, traria contribuições mais factíveis ao contexto brasileiro.

Para tanto, foram realizados estudos considerando a estrutura estatal, a viabilidade financeira das PPPs - *Project Finance* e a realidade nacional, no que tange às PPPs, consistindo em uma revisão bibliográfica desses elementos essenciais para o entendimento dessas parcerias.

O desafio foi inferir acerca das experiências da Irlanda e do Chile aspectos adaptáveis à realidade brasileira, dado o fato de a legislação, cultura, economia e estrutura organizacional serem extremamente diferentes; e, ainda, propor tais considerações como fonte de melhoria na implementação das PPPs em âmbito nacional.

Na Irlanda, a implementação das PPPs foi alcançada a partir de sólidas diretrizes do Plano de Desenvolvimento Nacional (PND), com a utilização da metodologia *Learning by*

doing. Mais especificamente, significou adquirir experiência e aprendizado por meio dos projetos-piloto – visto que possibilitam o desenvolvimento do processo de forma mais rápida que a tradicional – e também do apoio da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Para o cenário brasileiro, a utilização de projetos-piloto na concepção dos utilizados na Irlanda é extremamente viável; contudo não há uma cultura de cumprimento dos Planos de Desenvolvimento Nacionais e nem orçamentários.

No Chile a ocorrência das PPPs em larga escala advém da sólida estrutura político-institucional e jurídico-regulatória. E, ainda, de uma constante preocupação em prover a Engenharia Básica do Projeto (*Project Finance*). Pontos estes, que ainda não são inerentes aos projetos brasileiros.

No Brasil, as discussões permanentes sobre a necessidade de financiamento do setor público (Estado) são recorrentes. Nesse sentido, o *project finance* pode constituir a estrutura básica das PPPs, incorrendo na sua viabilidade metodológica e econômica, que ocorre com a aplicação de instrumentos utilizados para calcular os retornos dos investimentos, visando nortear a avaliação e a conseqüente tomada de decisão dos entes público e privado.

No tocante aos lineamentos legais acerca das PPPs, ficou claro que, para a realidade brasileira, a legislação é lacunosa e inconsistente. Diante de tais características, surgiu a necessidade de se buscar “melhores práticas” em países que já adotavam as PPPs.

Deste modo, a concepção formal para os países estudados acerca das PPPs são definidas como contratos de longo prazo firmados entre os setores público e privado para empreender em projetos de grande porte, direcionados à infra-estrutura e assumir e distribuir riscos entre os setores. Contudo, consistem numa larga escala de possibilidades de estruturas de parceria, viabilizadas pelo *project finance*, de acordo com regras claras e com objetivos compartilhados, para a entrega de obras públicas de infra-estrutura e serviços que seriam providos por meio da obtenção tradicional com recursos via setor público.

Além disso, os conceitos inseridos na definição das PPPs, desenham as principais diretrizes, que merecem ser ressaltadas:

- Prover a Engenharia Básica do Projeto (*Project Finance*);
- Melhorar o Sistema de Financiamento dos Projetos;
- Apoiar os Bancos especializados de investimentos para projetos de alta complexidade;
- Aumentar a interação com setor privado (tratamento de riscos);
- Comprometimento Governamental (solidez política);
- Considerar Políticas Ambientais.

Quanto aos recursos, as fontes de financiamento de longo-prazo e derivativos para cobrir alguns tipos de riscos (trocas, mercados futuros, seguros especiais e opcionais) e os fundos de pensão e companhias de seguro necessitam de instrumentos de longo prazo; com isso, a partir de toda essa estrutura apoiando os projetos de PPPs, os financiamentos poderão ser relativamente simples possibilitando uma quantidade maior de projetos efetuados e em andamento.

Outro fator importante a ser observado, inclui o empenho das Unidades de PPP com relação à manutenção de contatos com administrações de outros países e corpos internacionais pois, por meio destes, serão dados passos para desenvolver a consciência e habilidades do setor público e programas de informação acerca das PPPs, já que a contribuição de toda a sociedade é um elemento importante.

A experiência com PPPs da Irlanda e do Chile mostra que seu sucesso depende significativamente da qualidade do ambiente institucional. A necessidade do compromisso político por parte do governo é marcante, no que diz respeito a honrar suas obrigações nos termos dos contratos de PPP e à adequada repartição do risco entre governo e parceiros privados em projetos de PPP. Um arcabouço jurídico adequado também é necessário, caso haja a necessidade de mediação de conflitos.

Ademais, os governos precisam adquirir capacitação técnica para gerir as PPPs, inclusive conduzir os processo licitatórios e de contratações. A cooperação entre os ministérios setoriais e o Ministério da Fazenda é importante para avaliar as futuras implicações fiscais das PPPs.

No tocante à estruturação das PPPs, é contextualizada no estabelecimento de unidades, visto que possui uma arcabouço hierárquico com a instituição e correspondentes atividades, estabelecidas como pontos fortes na implementação dos projetos de PPP. São eles:

- Governo - na Alocação de Recursos, por meio do Plano de Desenvolvimento Nacional, aos projetos de PPP;
- Gabinete e o Comitê de Infra-estrutura - na avaliação e aprovação dos projetos de PPP;
- Departamento de Finanças - na assessoria financeira aos projetos de PPP;
- Cross-Departmental Team - Grupo de representantes da comunidade que discutem os impactos dos projetos de PPPs;
- Grupos Interdepartamentais de PPP - que propiciam a troca de informações e o aprimoramento de práticas bem sucedidas;
- Grupos de Trabalho Específicos - que oferecem suporte nas áreas jurídicas, principalmente na tributária;
- Unidade Central de PPP - que abrange a atividade principal de lidar, dirigir e coordenar processos de PPP; e por fim
- Unidades de PPP - com diversas agências que dão apoio à Unidade Central.

Todo esse alicerce institucional é regido por diretrizes básicas que objetivam: *i)* fortalecer e consolidar o negócio de PPPs por meio da ajuda de investimentos de infraestrutura do setor privado; *ii)* assegurar que as construções de obras públicas pelas concessionárias cumpram os prazos e padrões estabelecidos de acordo com o contrato; *iii)*

identificar e promover um *portfólio* dos projetos que mantenham e projetem a solidez e o balanço dos interesses públicos e privados; *iv*) maximizar a performance dos subsídios e garantias dos estados, assegurando sua compatibilidade com as limitações de orçamentos nacionais e com as políticas ministeriais; e *v*) aumentar os padrões de eficiência em obras realizadas pelo Ministério e outros departamentos governamentais, por meio de um compromisso em alcançar resultados pré definidos, desenvolvendo uma nova forma de integração.

É válido mencionar, que as condições ideais para a viabilidade de realização das PPPs devem conter elementos norteadores para sua efetiva operação. São eles:

- Estrutura tarifária;
- Requerimento de subsídio estatal;
- Rendimento mínimo garantido pelo Estado;
- Pagamento oferecido pelo Estado para infra-estrutura existente;
- Grau de risco assumido pelos parceiros no estágio de construção;
- Qualidade da oferta técnica (engenharia básica e concepção);

Impraticável deixar de mencionar a preocupação com o impacto sobre o meio ambiente, claramente elucidada em todos os projetos de PPP chilenos. Dessa maneira, as ofertas recebidas com sucesso ganham um Estudo de Impacto sobre o Meio Ambiente (*Environmental Impact Study - EIS*) do Ministério, que deve aceitar ou recusar. Se recusado, é necessário, deve realizar e submeter um novo estudo dentro de um período estipulado, e este deve estar de acordo com as condições estabelecidas nas bases gerais para o meio ambiente e para as regulamentações de avaliação para o impacto ambiental.

A referência (EIS) contém um plano mínimo compulsório, que os parceiros devem cumprir. Este inclui uma estratégia de gerenciamento ambiental, com medidas de previsão de

riscos, uma lista com atividades proibidas dentro de áreas restritas, medidas de consertos e compensações e um plano para monitoramento ambiental.

No que tange aos resultados obtidos das experiências verificadas, consta que as PPPs são importantes para criação de empregos diretos e indiretos nas fases de construção e operação e, também, oferecem oportunidades para inovação e novas tecnologias.

Em suma, a recuperação do investimento público é extremamente relevante; contudo as PPPs apesar de alavancarem a recuperação do investimento público não implicam na substituição do Estado pelo mercado, nem o inverso. Verifica-se que as experiências podem exemplificar a realidade de muitos países, onde criam um ambiente institucional propício à celebração dos contratos de PPP e, ao mesmo tempo, articulam políticas de recuperação da capacidade estatal de investimento. Para assegurar que os serviços sejam de alta qualidade, o setor privado precisa enfrentar a concorrência e operar em um ambiente regulatório com base em incentivos. O sucesso das PPPs dependerá, portanto, da forma como a legislação será compatibilizada com o marco regulatório existente para os setores de infra-estrutura.

Por derradeiro, durante o trabalho, observou-se que existem outras experiências internacionais tão interessantes e válidas quanto as que foram apresentadas. Por uma questão de limitação de escopo foram analisadas as contribuições dos dois países referidos. Contudo, para a realização de trabalhos futuros, objetiva-se trazer as experiências bem sucedidas de Parcerias Público-Privadas (PPPs) concentradas nos principais exemplos externos, mais especificamente, em países europeus, devido à larga experiência e diversidade de projetos no ramo, tais como Reino Unido e Portugal, e em países de outros continentes como Estados Unidos da América e África do Sul, e propor um modelo de PPPs para a infra-estrutura no setor de transportes, com ênfase para as rodovias.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, H.; WOLFENZON, D. (2005). The effect of external finance on the equilibrium allocation of capital. *Journal of Financial Economics*, jan, p. 133-164.

AMCHAM BRASIL (2005). *Câmara de Comércio Americana – Seminário - Parcerias Público-Privadas: o grande atalho para o desenvolvimento e Posse da Nova Diretoria Implementação das PPP: Demandas Públicas e Privadas 28 de Fevereiro de 2005* Paulo C. Dal Fabbro PwC Infra-estrutura, Governo e Serviços Públicos

AMOUZOU, K.D.; ORRICO FILHO, R.D.; Aragão, J.J.G. (2001). Estado regulador e parceria público-privada: que modelo de financiamento de infra-estrutura de transporte para países em desenvolvimento. *In: Anais Eletrônicos do XI Congresso Latino-americano de Transporte Público y Urbano*, CLATPU, La Habana.

ARCHANJO, P.F. (2006). *A Regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil e a Experiência do Reino Unido*. Dissertação apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Economia.

AZEREDO, A.R. (1999). *Financiamento de longo Prazo no Brasil: Project Finance como Alternativa para a Infra-estrutura*. Dissertação de Mestrado. UFRJ/ COPPEAD, Rio de Janeiro.

BAGCHI, P.K.; PAIK, S. (2001). The role of public-private partnership in port information systems development. *The International Journal of Public Sector Management*, v. 14, n 6, p. 482-499.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES (2006). *Infra-estrutura*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/infraestrutura/default.asp>>. Acesso em: 10 jun 2006.

BONOMI, C.A.; MALVESSI, O. (2004). *Project Finance no Brasil: Fundamentos e Estudo de Casos*. São Paulo: Atlas.

BORGES, L.F.X. (1998). Project Finance e infra-estrutura: descrição e críticas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 105-122, junho.

BORGES, L.F.X.; NEVES, C. (2005). Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, N. 23, p. 73-118, jun.

_____. (2004). Instrumentalização da Parceria-Público Privada. *Seminário técnico sobre PPP*. Florianópolis.

BOYLE, G.; MCELLIGOTT, R; O'LEARY, R.J. (2004). Public-private Wage Differentials in Ireland, 1994-2001. *Quarterly Economic Commentary*, Summer, Economic and Social Research Institute, Dublin.

BOVAIRD, T. (2004). Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, v. 70 (2), p. 199-215.

BRADFORD, N. (2003). Public-Private Partnership? Shifting paradigms of Economic Governance in Ontário. *Canadian Journal of Political Science*, 36:5, dez, 1005-1033.

BRASIL (1999). Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº. 23, de 1999 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994*. 12a ed. Brasília: Câmara Federal.

_____. (2004). Lei 11.079 - Lei das Parcerias Público-Privadas, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez 2004.

_____. (2000). Lei complementar nº. 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 de mai.

_____. (1994). Lei nº. 8.884 de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de jun.

_____. (1996). Lei nº. 9.427 de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 de dez.

_____. (1997). Lei nº. 9.478 de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 de ago.

_____. (1997). Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 de jul.

_____. (1999). Lei nº. 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 de jan.

_____. (2000). Lei nº. 9.961 de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 de jan.

_____ (2000). Lei nº. 9.984 de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 de jul.

_____ (2001). Lei nº. 10.233 de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 de jun.

_____ (1995). Lei das Concessões, de nº. 8 987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 de fev.

_____ (1995). Lei nº. 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 de jul.

_____ (1993). Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 de jun.

_____ (1995). Lei nº. 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 de jul.

BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. K. (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 1a ed. Rio de Janeiro: FGV.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1997). A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. *Cadernos da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Reforma do Estado, nº. 1, p. 9-53.

BRESSER PEREIRA, L.C. (2001). No prefácio de - A Gramática Política do Brasil - clientelismo e insultamento burocrático. 2a ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

_____. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRITO, B.M.B; SILVEIRA, A.H.P. (2005). Parceria Público-Privada - entendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília v. 56 (1): 7-21, jan - mar.

BROOKE, R. (1989). *Managing the enabling authority*. Harlow: Logman.

CARVALHO, M.A.S. (2001). *Privatização, dívida e déficit público no Brasil*. Texto para Discussão nº. 847, Ministério do Planejamento, orçamento e gestão e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro. Disponível em: < http://www.icesi.edu.co/eni/empriv/marco_files/brasil.pdf> Acesso em 03 fev 2006.

CASTRO, N. (1999). *Privatização do setor de transportes no Brasil, em a Privatização no Brasil: O Caso dos Serviços de Utilidade Pública*, Castelar, A. e K. Fukasaku (eds.), BNDES/OECD, 1999.

CASTRO, N. (1999b). *Custos de Transporte e a Estrutura Espacial do Comércio Interestadual Brasileiro*. Texto para Discussão NEMESIS, 1999b.

CASTRO, N. (2000). Os Desafios da Regulação do Setor de Transporte no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Agosto/2000. Disponível em <http://www.nemesis.org.br/docs/newton5.pdf>. Acesso em 20 set 2006.

CHAGAS, M.B. (2003). *Análise do impacto da Lei Complementar nº101 nos municípios filiados à associação dos municípios entre rios - amerios - SC*. Dissertação de Mestrado. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ - RS), Rio Grande do Sul.

CHEROBIM, A.P.M.S. (1999). Parcerias público-privadas no Brasil: os processos de privatização de segmentos da infra-estrutura de transportes de bens, nos modos rodoviário e ferroviário, e a inovação institucional. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 33(2): 109-28, mar/abr Rio de Janeiro.

CLASEN, T.F. (2002). The Public-Private Partnerships for the Central Americans Handwashing initiative: reflections from a private sector perspective. *Tropical Medicine and International Health*, v.7, nº 3, p. 197-200.

COMISSÃO EUROPEIA. Diretoria Geral da Política Regional. (2003). *Diretrizes para parcerias público-privadas bem-sucedidas*. Bruxelas, mar. Disponível em: <www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. (2004). *Experiência Internacional das Parcerias Público-Privadas: O Exemplo Inglês*. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/produtos/infra/src/ppp-experienciainternacional.pdf>>. Acesso em: 09 mai 2006.

DALLARI, D.A. (1995). *Elementos de teoria geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva.

DE SÁ, E.S. (1994). *Normalização de trabalhos técnicos, científicos e culturais*. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

DI PIETRO, M.S.Z. (2002). *Parcerias na Administração Pública - concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4a ed. São Paulo: Atlas.

DINIZ, E. (1996). *Governabilidade, "Governance" e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma*. Brasília, ENAP, mimeo.

DRUCKER, P. F. (1998). *Administrando para o futuro: os anos 90 e a virada do século*. 6a ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

EDKINS, A.J.; SMYTH, H.J. (2006). Contractual Management in PPP Projects: evaluation of legal versus relational contracting for service delivery. *Journal of Professional Issues in Engineering Education an Practice*, v. 132, nº. 1.

ESTY, B.C. (2004). *Why Study Large Projects? An Introduction to Research on Project Finance*. *European Financial Management*, v. 10: 2, p. 213–224.

FABBRO, P.C.D. (2005). *Seminário Internacional Parceria Público-Privada (PPP) na Prestação de Serviços de Infra-estrutura MRE-BID-BNDES*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/PPP15.pdf>> Acesso em: 15 mar 2006.

FARIA, V.C.S. (2003). *O papel do Project Finance no Financiamento de projetos de energia Elétrica: Caso da UHE Cana Brava*. Dissertação de Mestrado. Universidade federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro.

FARALI, M.F.S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 35 (1): 119-44, jan./fev. Rio de Janeiro.

FERREIRA, C.K.L. (1995) *O financiamento da indústria e infra-estrutura no Brasil: crédito de longo prazo e mercado de capitais*. Tese de doutorado. IE/UNICAMP, Campinas.

FERREIRA, E.P.; REBELO M. (2003). O novo regime jurídico da Parceria Público-Privadas em Portugal. *Revista do Direito Público da Economia*, n.4. Belo Horizonte: Fórum, out/dez, p. 67-79.

FERREIRA, P.C.; MALLIAGROS, T. G. (1999). *Investimentos, Fontes de Financiamento e Evolução do Setor de Infra-Estrutura no Brasil: 1950-1996*. Ensaios Econômicos - Fundação Getúlio Vargas, 1999. Disponível em: <<http://www2.fgv.br/professor/ferreira/FerreiraThomas.pdf>> Acesso em: 01 fev 2006.

FERREIRA FILHO, M.G. (1982). *A Democracia Possível*: Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 11^a ed.

FIANI, R. (1998). *Teoria da Regulação Econômica*: estado atual e perspectivas futuras. UFR/IE.

FIGUEIREDO, P.H.P. (2000) Da indispensável autonomia do antes de regulação. I Congresso de Regulação. Bahia. 2-5 de julho.

FINNERTY, J.D. (1999). *Project Finance*. Rio de Janeiro: Qualitymark.

FORBARTHA, A.F. (1982). *Infrastructure*. Ireland in the Year 2000, Proceedings of a Colloquy, Kilkea Castle, April.

FROOT, K.A. ; SCHAFSTEIN, D.S. ; STEIN, J.C. (1993). Risk management: Coordinating corporate investment and financing policies. *Journal of Finance* 48, 1629-1658.

GALVÃO, O.J. A. (1996). *Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: uma perspectiva histórica*. Planejamento e Políticas Públicas, nº 13 - Jun. de 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp13/galvao.pdf>>. Acesso em 20 set 2006.

GERRARD, M.B. (2001). Public-Private Partnerships. *Finance and Development: a quarterly magazine of the IMF*, v. 38, nº. 3.

GIAMBIAGI, F. (1997) - *O Ajuste Fiscal de 1999/2000*. Mimeo. Agosto.

- GIL, A.C.. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5a ed. São Paulo: Atlas.
- GUEDES, J.R.M. (2001). *Comentários à Lei de Responsabilidade Social*. Cadernos IBAM, Rio de Janeiro, nº1, p. 13-140, abr.
- GOHR, C.F. (2000). As Parcerias e o Papel do Project Finance. São Paulo. *In: VII Simpósio de Engenharia de Produção*. Bauru. Anais, 2000.
- HEBER, F. (2000). A dimensão política da regulação da concorrência. *I Congresso de Regulação*. Bahia. 2-5 de julho.
- HOOD, C.; JACKSON, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- HOLMES, M; SHAND, D. (1995). *Management Reform: some practitioner perspectives on the past ten years*. Governance, v.18, p. 4.
- HOPPEN, N.; LAPONTE, L.; MOREAU, E. (1996). Um guia para a avaliação de artigos de pesquisa em sistemas de informação. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 2, n.2, p. 1-34.
- IANNI, O. (1996). *Estado e Planejamento econômico no Brasil*. 6a ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1996.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acessado em 15 fev 2006.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO – IIMD.(2004). *International Institute for Management Development*. Disponível em: <http://www.imd.ch> > Acesso em: set 2005.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2004). *Public-Private Partnerships*. Disponível em:<<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>>. Acesso em: 11 out 2005.
- JOUMARD, I. et al. (2004). Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries. Economics Department Working Papers, nº. 380, OECD, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/working_papers>. Acessado em 20 fev 2006.
- KAVANAGH, C. (1999). Public capital and private sector productivity in Ireland, 1958-1990. *Journal of Economic Studies*, vol. 24 Nº. 1/2, p. 72-94. University College Cork, Ireland.
- KLIJIN, E.H.; TEISMAN, G.R. (2003). Institucional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of dutch cases. *Public Money and Management*, p. 137-146.
- KPMG (2004). *Seminário técnico sobre ppp: contratos em ppp vs. concessões inovações e aplicações ao Brasil*. Governo de Santa Catarina.
- KPMG -. PPP - Programas de Parceria Pública: estudos de casos sobre transportes.. Disponível em <http://www.kpmg.com.br/publicacoes/corporate_finance/structuredfinance/ppp_Transportes.pdf>. Acesso em 20 set 2006

LEVY, E.; DRAGO, P. A. (organizadores) (2005). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Edições Fundap.

LIVRO VERDE (2004). As parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões. Comissão Europeia, COM 2004/0327. Disponível em <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/l22012.htm>>. Acessado em 15 mai 2006.

MANTEGA, G. (2003). *Desenvolvimento da Infra-Estrutura no Brasil: agenda para o crescimento*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/Institucional/institucional.htm>> Acesso em: 05 out 2006.

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1998). Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. *Cadernos MARE*, Brasília, nº16, p. 7-70.

MARTINS, G.A. e LINTZ, A. (2000). *Guia para a Elaboração de Monografias e Trabalhos de Conclusão de Curso*. São Paulo: Atlas.

MARTINS, H.F. (2003). *Uma Teoria da Fragmentação de Políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. Tese de Doutorado, Ebape-FGV.

MASCARENHAS, J.F. Infra-estrutura 2005 no Brasil 2005. Coinfra. Brasília, 16 de fevereiro de 2005. Acessado em 20 set 2006. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/empauta/src/INFRA-ESTRUTURA.pdf>> Acesso em 12 Nov 2006.

MEIRELLES, H.L. (1999). *Direito Administrativo Brasileiro*. 16^a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MEYER, A.A. (2005). *Contrato da primeira Parceria Público-Privada federal - projeto de restauração, manutenção e aumento da capacidade das rodovias BR-116 e BR-324 que ligam Salvador a Feira de Santana, na Bahia*. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>> Acesso em: 25 Out 2006.

MEYER, A.A.; ENEI, J.V.L. (2004) O projeto das PPPs rumo à novos investimentos em infra-estrutura. *Jornal Valor Econômico* - CADE Legislação 5/03/04, p.2 Rio de Janeiro.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. (2006). Public-Private Partnership - road concession BR 116/324 in State of Bahia, Brazil. janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.azedosette.com.br/ppp/download/projetos/federal/bahia_information.pdf>. Acesso em 15 out 2006.

_____. (2005). *Parcerias Público-Privadas*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ppp/index.htm>>. Acesso em 15 mai 2006.

MORAES, M.S. (2006). *Aspectos do Modelo Brasileiro das Parcerias Público-Privadas sob a Luz da Experiência Britânica*. EnAPG 2006. São Paulo, SP.

MOREIRA NETO, D.F.M. (2005). *Parcerias Público-Privadas e Responsabilidade Fiscal: uma conciliação possível (Prefácio)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora.

MOREIRA, T.; CARNEIRO, M.C.F. (1994). A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. *Revista do BNDES*, vol.1, n°. 2. Rio de Janeiro: BNDES.

NASSIF, L. (2004). *Mitos das Parcerias Público-Privadas*. Folha Dinheiro - 2/9/2004. São Paulo.

NEVITT, P.K.; FABOZZI, F.J. (1995). *Project finance*. 6a ed. London: Euromoney Publications, 1995.

NUNES, P.A.C. (2004). *Os princípios do Equador em operações de project finance*. Disponível em:

<<http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?op=true&cod=8749>>

Acessado em 12 abr 2006

OLIVEIRA, A. et al. (1997). Setor Elétrico, in Rezende, F.; PAULA, T. B. (coord). *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização*, vol. 2 - setor elétrico. Brasília: IPEA.

OLIVEIRA, L.H.W. (2004). PPP - *Parcerias Público-Privadas - suas chances no Brasil: Paradigma de mudança ou criação de marketing?* Seminário interno sobre PPP realizado pela Rosenberg e Associados.

OECD (2006) *Economic Surveys: Ireland*, vol. 2006, n°. 3. Paris: OECD.

OECD (2005). *Economic Surveys: Brazil*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris.

OECD (2004). National Treatment of Foreign-Controlled Enterprises including Adhering Country Exceptions to National Treatment. Paris: OCED, 2004b.

PAIVA, S.M.C.; ROCHA, C.A.A. (2005). Parcerias Público-Privadas: o papel do Senado Federal na discussão e aprovação da Lei n°. 11.079 de 2004. Brasília: Texto para Discussão 25.

PARES, A.; SILVEIRA, J.P. (2002). Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n.4, out.-dez.

PAZZINI, L.H.A. et al. (2000) Serviços Públicos e a necessidade de sua regulação - aspectos do caso brasileiro. *I Congresso de Regulação*. Bahia 2-5 de julho.

PECI, A.; SOBRAL, F. (2006). *Parcerias Público-Privadas: Análise Comparativa das Experiência Inglesa e Brasileira*. Anais do 30º Encontro da Anpad, Salvador, BA.

PEGO FILHO, B.; CÂNCIO JÚNIOR, J. O.; PEREIRA, F. (1999). *Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil (1990-2002)*. Texto para Discussão n°. 680, Ministério do Planejamento, orçamento e gestão e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília.

PINTO, J.E.N. (2005). Parceria que promete - Entre os grandes riscos das PPPs, o maior é o político. *Revista consultor jurídico*. 3 jan 2005. Disponível em:

<<http://conjur.estadao.com.br/static/text/32188.1>> Acesso em: 15 out 2005

PROJECT FINANCE MAGAZINE (2002). Power News. Disponível em <http://www.projectfinancemagazine.com/contents/publications/pf/magazine/2002/jan2002>
Acesso em: 21 fev 2005.

REBELLATO, D.A.N. *Processo de avaliação de projetos de investimentos públicos: uma análise comparativa entre o Brasil e a União Européia*. Tese (Livre Docência em Engenharia de Produção). Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP).

RIANI, F. (1997). *Economia do Setor Público - Uma abordagem introdutória*. 3a ed. São Paulo: Atlas.

RIGOLON, F.J.Z. (2006). *Regulação da Infra-Estrutura: A Experiência Recente no Brasil. Economista da Gerência de Políticas de Regulação do BNDES*. Nota Técnica AP/Depec nº 29/96. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev705.pdf>>. Acesso em 15 nov 2006.

RODRIGUES JÚNIOR, W. (1997). *A participação privada no investimento em infraestrutura e o papel do Project Finance*. Texto para discussão, nº. 495. Brasília: IPEA.

ROESCH, S.M.A. (1999). *Projetos de estágio e de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.

ROGER, N. (1999). Recent trends in private participation in infrastructure. *Public Policy for the Private Sector*. September note nº. 196.

SALVETTI NETTO, P. (1981). *Curso de Teoria do Estado*. São Paulo: Saraiva, 4ª ed.

SAMII, R.; WASSENHOVE, L.N.V.;BHATTACHARYA, S. (2002). An innovative public-private partnership: new approach to development. *World Development*, v. 30, nº. 6, p. 991-1008.

SHAOL, J. A. (2003). A financial analysis of the national air traffic services - PPP. *Public Money and Management*, July.

SHERMAN, L.E. (2002). Introduction to Project Finance: *A Guide for Contractors and Engineers*. Business Bulletins 3 jun 2002, p. 01

SILVA, A. (2004). Rodovias são obras de grande impacto. *Revista Com. Ciência*. Disponível em <http://www.comciencia.br/200404/reportagens/08.shtml>> Acesso em 30 Jun 2005.

SILVA, R.T. e BRITO A.L.N. (2002). *Cooperação Brasil-França em Saneamento Ambiental, comunicação apresentada na Conferência Bilateral Cidade*. Ciência e Tecnologia: Cooperação Brasil - França, Rio de Janeiro, 20 a 23 de maio de 2002.

SOARES, RP. e CAMPOS NETO, C.A.S. (2004). *Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil*. Texto para Discussão nº. 1010, Ministério do Planejamento, orçamento e gestão e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro.

SODRE, A.A. (2004). *Parcerias Público-Privadas: apontamentos gerais* Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2005/andresgarciaagonzalez/parceria.htm>>. Acesso em: 12 mai 2006.

STN (2004a). *Estruturando a atuação da Secretaria do Tesouro Nacional. In Seminário Interno de PPP*. Brasília, setembro (apresentação de slides do Programa Microsoft Power Point).

____ (2004b). *Parcerias Público-Privadas (PPP) - conceitos e experiência internacional*. In Seminário Interno de PPP. Brasília, setembro (apresentação de slides do Programa Microsoft Power Point).

TALAMINI, et al. (2005). *Parceria Público-Privada: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Ed. *Revista dos Tribunais*.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (2002). *Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2a ed. rev. e ampl. Florianópolis: Tribunal de Contas, (a).

TROSA, S. (2001). *Gestão Pública por resultados, quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Ed. Revan.

UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (2005). *Synthesis of public-private partnership projects for roads, bridges and tunnels from around the world 1985-2004*. Washington, DC.

VALLE, V. L. *Parcerias Público-Privadas e Responsabilidade Fiscal: uma conciliação possível*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

VERGARA, S.C. (2000). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 2 ed. São Paulo: Atlas.

VILLAÇA, S.P. (2001). *Elaboração do Plano Plurianual*. Cadernos IBAM, Rio de Janeiro, nº. 3, p. 13-64, abr.

WORLD BANK (1994). *World bank development report*. Washington, D.C.

YIN, R. (2004). *Estudo de casos: planejamento e métodos*. São Paulo: Bookman.

ZHANG, X. (2006). Public client's best value perspective of public private partnerships in infrastructure development. *Journal of Construction Engineering and Management*, v. 132, nº. 2, fev (1).