

DANIEL BARBOSA CORRÊA ANGER

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA
INTERNACIONAL PARA O BRASIL**

Trabalho de Formatura apresentado à
Escola Politécnica da Universidade de
São Paulo para obtenção de Diploma
de Engenheiro de Produção.

**São Paulo
2006**

DANIEL BARBOSA CORRÊA ANGER

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA
INTERNACIONAL PARA O BRASIL**

Trabalho de Formatura apresentado à
Escola Politécnica da Universidade de
São Paulo para obtenção de Diploma
de Engenheiro de Produção.

Orientador: João Eduardo de Moraes Pinto Furtado

**São Paulo
2006**

FICHA CATALOGRÁFICA

Anger, Daniel Barbosa Corrêa

Parcerias público-privadas: lições da experiência internacional para o Brasil / D.B.C. Anger. -- São Paulo, 2006.

p. 120

Trabalho de Formatura - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Produção.

1.Política econômica 2.Concessão de serviço público 3.Permissão de serviço público 4.Administração pública I.Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Departamento de Engenharia de Produção II.t.

À minha família,
À minha namorada,
E aos amigos e colegas,
Sem os quais não seria possível a realização deste trabalho

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. João Eduardo de Moraes Pinto Furtado, pelos conselhos, indicações e reuniões de finais de semana dadas ao longo de sua orientação. Em especial, pelo apoio e incentivo à escolha deste tema.

A todos aqueles que auxiliaram na coleta do material que possibilitou o enriquecimento deste trabalho, com agradecimento especial a Maurício Hasson pelos esforços para a coleta de dados e a Sérgio Gadelha pelo gentil envio de seu estudo sobre as parcerias público-privadas.

Aos amigos de faculdade, pelo apoio, incentivo e ensinamentos recíprocos. Aos professores do Departamento de Engenharia de Produção, responsáveis por grande parte da base de conhecimentos necessária para a elaboração deste trabalho. À Universidade de São Paulo, pelo fornecimento de toda a minha formação acadêmica. Aos meus colegas de trabalho pelo apoio e incentivo durante esta longa jornada dupla de trabalho.

À minha família, à minha namorada e aos meus amigos pelo apoio, amizade, carinho e compreensão sempre presentes durante toda a minha formação e ao longo do desenvolvimento destes estudos.

A todos aqueles que de alguma forma colaboraram para a execução deste trabalho.

Εν μόνον αγαθόν είναι, τήν επιστήμην,
καί εν μόνον κακόν, τήν αμαθίαν

Existe apenas um bem, o saber,
e apenas um mal, a ignorância
(Sócrates)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo fazer uma análise sobre a utilização do regime de parceria público-privada na contratação de parceiros privados para fornecimento de serviços públicos ao redor do mundo e adequar esta experiência à realidade nacional. O que deseja-se entender são as características positivas e negativas deste tipo de regime contratual, os benefícios e problemas gerados por este e os cuidados e precauções que devem ser tomados para sua melhor instituição. Para isto, utilizou-se dois métodos principais de pesquisa, a revisão bibliográfica sobre o tema e a análise de estudos de caso de parcerias firmadas internacionalmente. Este trabalho sugere medidas e procedimentos a serem seguidos por órgãos governamentais para a obtenção da melhor experiência na implementação deste tipo de parceria.

Palavras-chave: Política econômica, Concessão de serviço público, Permissão de serviço público, Administração pública.

ABSTRACT

The aim of this study is an analysis of the utilization of the public-private partnerships regime for the contracting of private partners for the supplying of public services all over the world, adapting this experience to the national reality. The intention of this work is to understand and fully comprehend the positive and negative characteristics of this kind of contractual regime, as well as the benefits and problems generated by it and the awareness and precautions that have to be taken for its correct installment. For this purpose, it was used two main research methods, the literature review over the subject and case studies of partnerships established internationally. This work suggests some measures and procedures to be taken for the achievement of the best experience possible on the implementation of this kind of partnership by governmental organizations.

Keywords: Economical policy, Public service concession, Public service permission, Public administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1 – Estrutura típica de projetos de PPP	22
Figura 3.2 – Modelo de remuneração em projetos de PPP.....	24
Figura 3.3 – Modelo de financiamento em projetos de PPP.....	27
Figura 3.4 – Alocação de responsabilidade.....	28
Figura 3.5 – Alocação de riscos em PPP	30
Figura 4.1 – Foto aérea do terreno da Universidade.....	69
Figura 5.1 – Modelo de pagamento nos contratos de PPP.....	81
Figura A.1 – Diagrama ilustrativo para PPP da HSL-Zuid.....	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 – Fluxograma de uma PPP	22
Gráfico 3.2 – Modelo de pagamentos em contratos tradicionais.....	25
Gráfico 3.3 – Modelo de pagamentos em contratos de PPP	26
Gráfico 4.1 – PPPs por setor no Reino Unido	45
Gráfico 4.2 – Percepção pública de obtenção de VfM em PPPs no Reino Unido	47
Gráfico 4.3 – Concessões para o metrô de Londres	52
Gráfico 4.4 – Estrutura para PPP do metrô de Londres	53
Gráfico 4.5 - Taxa de serviço de infra-estrutura (ISC) por disponibilidade	55
Gráfico 4.6 – Condição exigida por tipo de ativo	55
Gráfico 4.7 – Estimativa de passageiros para CTRL.....	60
Gráfico 5.1 – Receita ao longo do tempo em um projeto de PPP	79
Gráfico 5.2 – Objetivos, eficiência e eficácia em projetos	84
Gráfico 6.1 – Escolha de estrutura contratual por setor	88
Gráfico 6.2 – <i>Trade-off</i> entre lucro e benefício social	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – Resumo dos projetos relacionados na PPA 2004-2007	38
Tabela 4.1 – Resumo mundial de aplicação das PPPs	43
Tabela 4.2 – Estágio de desenvolvimento das PPPs por área de implementação....	44
Tabela 4.3 – Critérios de seleção do parceiro privado	70
Tabela 4.4 – Divisão de Riscos para PPS da Universidade de San Luís Potosí.....	71

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 5.1 – Receita total esperada pelo parceiro privado	77
Equação 5.2 – Tarifa inicial cobrada	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGP	Comitê Gestor de Parceria Público Privada Federal
CTP	Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas
FGP	Fundo Garantidor da PPP
FMI	Fundo Monetário Internacional
LUL	London Underground Limited
NAO	National Audit Office
PFI	Private Finance Initiative
PPP	Parceria Público-Privada
PPS	Proyecto para la Prestación de Servicios
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TCU	Tribunal de Contas da União
VfM	Value for Money
VPL	Valor presente líquido

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	I
RESUMO.....	III
ABSTRACT	IV
LISTA DE FIGURAS.....	V
LISTA DE GRÁFICOS.....	VI
LISTA DE TABELAS	VII
LISTA DE EQUAÇÕES	VIII
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	IX
SUMÁRIO.....	X
1. Introdução	12
1.1 Objetivo do Trabalho.....	12
1.2 A Empresa	13
1.3 Organização do Trabalho.....	14
2. Referencial Teórico	16
2.1 Value for Money (VfM)	16
2.2 Externalidades	18
3. As Parcerias Público-Privadas (PPPs).....	19
3.1 A estrutura contratual.....	21
3.2 A estrutura de remuneração e financiamento	24
3.3 Tipos de PPP	27
3.4 Mitigação de Riscos.....	29
3.5 Contexto Brasileiro.....	36
4. Experiência Internacional	42
4.1 Cenário atual das PPPs ao redor do mundo.....	42
4.2 Estudos de caso.....	50
5. A Previsão de Receitas	76
5.1 Cálculo da receita	77
5.2 Cronograma de pagamentos.....	80
5.3 Contrapartida pública	83
6. Aplicação para o setor público brasileiro.....	86
6.1 Questões chave	86
6.2 As vantagens de projetos de PPP.....	89

7. Recomendações	94
7.1 Aspectos relevantes para o sucesso de uma PPP.....	94
8. Conclusões	100
8.1 Validade das Observações	101
8.2 Sugestões Para Futuros Trabalhos.....	101
9. Referências Bibliográficas.....	104
GLOSSÁRIO	110
APÊNDICE A – OUTROS ESTUDOS DE CASO	111
A.1 Metrô de Toulouse	111
A.2 National Savings and Investments'	112
A.3 High Speed Rail Link.....	113
ANEXO A – LEGISLAÇÃO.....	115

1. Introdução

Este trabalho é resultado de estudo aprofundado sobre a experiência mundial na utilização de parcerias público-privadas para a contratação de obras de infraestrutura e fornecimento de serviços que até então eram tradicionalmente de responsabilidade pública. A análise destes estudos resulta em uma proposta, por este autor, de sua aplicabilidade no Brasil sob a ótica da realidade econômica, social e política do país.

1.1 *Objetivo do Trabalho*

A Parceria Público-Privada é uma nova forma de relacionamento contratual com o setor privado que modifica o financiamento, desenho, construção e operação de um projeto público, com pouco mais de 20 anos de utilização e experiência internacionalmente. Ao contrário de projetos públicos tradicionais, contratados por exemplo através de concessão ou permissão, as PPPs são caracterizadas pela transferência de muito mais responsabilidades ao setor privado, ao mesmo tempo em que procuram extrair todo o seu expertise na operação destes serviços.

A utilização de PPPs foi a principal solução adotada num cenário recente pela maioria dos países europeus e diversos outros países ao redor do mundo para enfrentar o problema da escassez de recursos públicos. Desta maneira, possibilita-se o investimento necessário à diminuição do déficit de infra-estrutura e projetos de apoio ao desenvolvimento destes países.

Apesar de atualmente já ter ampla difusão em países da Europa Ocidental, este modelo de parceria entre agentes públicos e investidores privados só despertou o interesse do governo brasileiro em um passado muito recente – mais precisamente no início desta década. Tratados inicialmente nos Planos Pluri-Anuais do Governo Federal, a legislação brasileira abriu oficialmente as portas a este tipo de projeto há apenas dois anos com a assinatura da lei das PPP em dezembro de 2004. Neste

ínterim, entretanto, nenhum projeto federal conseguiu ter seu fechamento financeiro anunciado, apesar dos grandes esforços comprometidos pelo governo.

Parte disto é explicada pelo fato das parcerias público-privadas serem estruturas geralmente complexas, que demandam mais tempo para a estruturação do que projetos públicos contratados sob modelos tradicionais. Seus custos de transação, tanto para o parceiro público quanto para o parceiro privado também tendem a ser superiores. Não obstante, é escasso o conhecimento sobre sua implementação e gestão de projetos contratados desta forma. Como é um método relativamente novo de contratação privada, agentes do governo ainda não tiveram tempo hábil para desenvolver a experiência necessária para a implementação eficiente destes projetos – eles ainda necessitam desenvolver suas habilidades e capacidades requeridas para gerir corretamente estes contratos.

Assim, dado o escasso conhecimento e irrelevante experiência de tal política pública no Brasil, este autor propõe-se a estudar casos desta recente experiência internacional, analisando tanto os aspectos positivos quanto os aspectos negativos provindos da utilização de PPPs em projetos públicos, assim como entender os problemas gerados por tal iniciativa e as soluções de mitigação propostas ou utilizadas em casos específicos até então. Ainda como escopo deste trabalho está o entendimento da legislação proposta para a regência das parcerias público-privadas no Brasil, criticando-a e analisando a conseqüente posição do país frente à experiência internacional observada neste estudo.

A partir deste estudo, o autor se propõe, finalmente, a realizar uma análise e sugerir ao setor público certos comportamentos, medidas e soluções para uma melhor experiência na implementação de projetos de parceria público-privada no Brasil.

1.2 A Empresa

Este trabalho não foi realizado no âmbito de uma empresa, e sim focado na estruturação de políticas públicas de desenvolvimento. Como base de estudo, foram utilizadas diversas fontes de pesquisa nacionais e internacionais, como textos, livros,

dissertações, pesquisas, teses, artigos de revistas especializadas, relatórios, apresentações, leis, reportagens, entre outros, obtidos através de referências tanto públicas quanto privadas, através de entrevistas com especialistas do tema e de reportagens de mídia sobre o assunto.

Houve, entretanto, um auxílio secundário a este trabalho, realizado junto a uma instituição financeira internacional de grande reputação e tradição que apresenta como principal área de negócio a assessoria financeira e estratégica para projetos corporativos. Como uma das maiores instituições financeiras do mundo, acumula experiência ao longo de seus mais de 200 anos de trabalho com assessoria financeira. A empresa oferece assessoria em projetos de fusão, aquisição, reestruturação estatutária, reestruturação de dívida e em avaliações econômico-financeiras de projetos, tendo inclusive assessorado diversos clientes nacionais e internacionais na análise de viabilidade econômica de projetos de PPP no Brasil e no mundo.

A somatória destas fontes sobre o tema serviu com base para fundamentar este presente estudo.

1.3 Organização do Trabalho

A organização deste trabalho é feita da seguinte maneira:

O Capítulo 1 apresenta o tema do trabalho a ser desenvolvido, delimitando o assunto tratado. Descreve os fatores motivacionais que desencadearam a elaboração deste estudo e declara seus objetivos.

O Capítulo 2 apresenta um breve referencial teórico utilizado neste estudo e que serve como base para o pleno entendimento deste trabalho.

O Capítulo 3 apresenta uma revisão bibliográfica sobre as parcerias público-privadas além de panorama sobre os aspectos jurídicos que as amparam no Brasil.

O Capítulo 4 apresenta um estudo sobre a experiência internacional na utilização de parcerias público-privadas, com apresentação de alguns estudos de

caso e a análise geral sobre as experiências de alguns países que implementaram estes projetos.

O Capítulo 5 apresenta um breve estudo sobre a previsão de receitas e seu impacto na avaliação de um projeto de parceria público-privada.

O Capítulo 6 apresenta as principais preocupações e questões chave de sucesso de uma parceria público-privada sob a ótica do setor público.

O Capítulo 7 reúne as recomendações feitas à ótica brasileira por este autor após a realização dos estudos anteriormente mencionados.

O Capítulo 8 apresenta as conclusões do trabalho, assim como sugestões para futuras pesquisas dentro do tema das parcerias público-privadas.

2. Referencial Teórico

Neste capítulo serão definidos brevemente alguns dos conceitos e ferramentas que serão utilizados ao longo deste estudo.

2.1 Value for Money (VfM)

Em projetos de iniciativa puramente privada, o investidor procura sempre buscar a melhor taxa de retorno possível para seu capital investido. Para quantificar este retorno, existem diversas técnicas de auxílio que variam conforme o tipo de projeto analisado, como por exemplo a amplamente utilizada técnica do valor presente líquido (VPL). Estes diferentes métodos são abordados em inúmeros estudos acadêmicos, como por exemplo, em Martin e Petty (2000) ¹.

Porém, em um projeto de iniciativa pública ou público-privada, o retorno esperado sobre o capital investido não é o fator único, tampouco o mais importante, a ser levado em consideração na escolha e planejamento de um investimento governamental. Existem alguns outros fatores de grande relevância que são levados em consideração pelo setor público na escolha de seus projetos prioritários, tais como o benefício social gerado pelos investimentos, a qualidade do serviço fornecido e as diversas externalidades geradas por este.

Para poder quantificarmos tais fatores de tal forma a criar uma base de comparação entre diversas alternativas de investimento possíveis, utiliza-se amplamente o conceito chamado de Value for Money (VfM). Conforme definido por Erendsson (2002, tradução nossa):

Value for money (VfM) é o termo utilizado para definir se uma organização conseguiu ou não obter um retorno máximo dos bens e serviços que ela tanto adquire quanto proveja, através dos recursos disponíveis para tanto.

¹ Cf. MARTIN, J. D.; PETTY J. W. *Value based management: the corporate response to the shareholder revolution*. Harvard Business School Press, 2000.

Assim, temos que o VfM é o termo que representa a capacidade de uma organização, seja ela pública ou privada, conseguir obter o melhor retorno possível ao seu investimento, não apenas em termos financeiros, mas também sob aspectos qualitativos referentes ao ativo entregue ou serviço prestado pelo projeto.

Há ainda autores que definem o VfM especificamente para a definição de projetos públicos, descrevendo-o como sendo simplesmente a diferença entre o valor presente obtido em um projeto contratado, por exemplo, por PPP frente ao valor presente obtido pelo mesmo projeto, se estruturado por outro esquema de contratação, tal como através de uma concessão pública tradicional. Esta definição será a adotada por este autor ao longo deste texto. Borges e Neves (2005, p.6) também defendem uma definição para o *Value for Money*:

[...] grosso modo, [Value for Money] é a mensuração da diferença apurada entre o que seria fazer a mesma obra através do Estado ou de um particular contratado para assumir seus riscos e custos.

Eles ainda alertam que, embora realmente possa existir uma agregação de valor mensurável neste tipo de projeto, essa análise deve ser feita de forma quantitativa como, por exemplo, comparando-se os custos entre concessionárias públicas contra concessionárias privadas. Isto não implica, entretanto, que a tarifa cobrada do usuário seria obrigatoriamente mais barata quando utilizada a contratação por PPP. Pressupor que todas as obras realizadas pelo setor público são mais caras do que as executadas pelo setor privado não é obrigatoriamente correto – existem numerosos exemplos de obras entregues a concessionários privados que foram paralisadas ou foram apontadas em tribunais de contas como superfaturadas, entre outros problemas. Assim, majora-se a importância de estudo, em um projeto, de cada VfM gerado diante de cada uma das possibilidades de estruturação deste projeto – concessão pública, PPP, privatização ou projeto público.

Finalmente, Borges e Neves (2005) apontam que o eventual VfM de um projeto público tem de ser verificado empiricamente e caso a caso, pois tem extrema dependência da existência de real competição entre os ofertantes do setor privado e da capacidade de fiscalização efetiva do Estado com intuito de não permitir uma possível sobrevalorização nesse tipo de obra.

2.2 Externalidades

Quando uma atividade econômica afeta partes que dela não participam, diz-se que há a ocorrência de externalidades. Em outras palavras, as externalidades são atividades ou eventos que envolvem uma imposição involuntária de custos ou benefícios, isto é, atividades que apresentam efeitos positivos (*externalidade positiva*) ou negativos (*externalidade negativa*) sobre terceiros, sem que estes tenham a oportunidade de impedi-lo, mas que não tenham também a obrigação de pagá-los ou o direito de indenizá-los.

Dentro da proposição de iniciativa pública, é muito importante entender o conceito de externalidade, visto que uma das intenções principais da execução de projetos públicos é a criação futura de externalidades positivas que gerem algum tipo de benefício social para a população – Kon (1997), por exemplo, diz que a intervenção governamental no sistema econômico, freqüentemente, tem como objetivo por um lado a criação, manutenção e aprimoramento de externalidades positivas, e por outro, a eliminação, correção e controle de externalidades negativas. Em outras palavras, no momento da decisão de realização de um projeto, o Estado deve analisar não somente os aspectos internos do projeto, mas também as externalidades tanto positivas quanto negativas por ele geradas para fazer a real quantificação do valor gerado pelo projeto.

3. As Parcerias Público-Privadas (PPPs)

A economia de um país, para se tornar produtiva e flexível, tem extrema dependência de serviços públicos fortes e confiáveis. Porém, estes serviços exigem uma carga elevada e sustentável de fluxos de investimentos do setor público, ao mesmo tempo em que demandam uma entrega eficiente destes serviços. Para enfrentar este desafio, diversas abordagens foram criadas e são utilizadas tradicionalmente, há dezenas de anos, pelo setor público em todo o mundo² – desde um simples plano de financiamento para projetos (“*Project Financing*”), através de agências de fomento privadas ou institucionais, como o FMI, o BNDES e o BIRD, até projetos mais complexos de concessão pública.

Os projetos de concessão pública são caracterizados na própria Constituição Federal de 1988, que já diz que “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Assim, foi deixada aos governos a escolha da melhor forma de prestação destes serviços.

A forma mais tradicional de prestação de serviços utilizada em todo o mundo, na qual a agência pública é responsável pelo financiamento total dos projetos, se encontra exaurida e apresenta diversos aspectos negativos, como por exemplo a escassez dos recursos necessários, a falta de experiência técnica para diversos projetos, a dificuldade governamental de planejamento em longo prazo e o descontínuismo político, entre outros. No Brasil, o próprio governo demonstra a dificuldade de manter-se este tipo de política de prestação de serviços públicos (BRASIL, 2002, p. 5):

A partir das crises da década de 80, em função da crise fiscal e da fragilização financeira do Estado, o modelo de desenvolvimento sob a égide da liderança governamental mostra exaustão, requerendo significativas mudanças, que marcam o advento de profundas reformas estruturais no papel do Estado. O processo inicia-se ainda ao final da década de 80, mas ganha impulsos definitivos a partir de 1991, quando deslança o programa de privatização, e mais uma vez, em 1994, com a ampliação dos horizontes de planejamento propiciada principalmente pelo ambiente de estabilidade econômica.

² Cf. BERZANÇON, X. (1996). O autor traça um interessante histórico de projetos de iniciativa pública com participação privada na França desde o século XIII até os dias atuais.

Além dos visíveis problemas de financiamento para projetos exclusivamente fomentados pelo governo, ainda existem fundamentais diferenças entre os níveis de produtividade e eficiência em projetos públicos e privados. Conforme observado por B. Prades (apud SADRAN, 2004, p. 1, tradução nossa):

A administração terceirizada é a forma mais eficiente de otimizar a interface investimento – operação. As companhias do setor privado que operam serviços públicos nunca se esquecem dos imperativos de produtividade e lucratividade. Elas possuem a flexibilidade necessária para se adaptarem e se organizarem de tal forma a alcançar as melhores performances tanto tecnológicas quanto econômicas.

O novo dilema o setor público passa a ser então a questão de como fazer o governo sair de uma situação de provedor de recursos públicos para a de mobilizador de recursos privados. Ao invés de focar seus esforços na prestação do serviço em si, os governos agora têm que desenvolver o melhor método para atrair a iniciativa privada ao mesmo tempo em que zelam pelo interesse do público, os seus contribuintes. Para enfrentar esse desafio, foi criado o conceito de Parceria Público-Privada (PPP). No Reino Unido, pioneiro na utilização deste conceito, as PPPs vêm ajudando no desenvolvimento destes projetos há alguns anos, através dos princípios de *value for money*, boa governança e repartição de riscos. O conceito de PPP foi um marco para a modernização dos serviços públicos britânicos, sustentando de forma efetiva a estratégia de crescimento econômico do Reino Unido nas últimas duas décadas.

As Parcerias Público-Privadas (“PPPs”) são as parcerias entre organizações do setor público e investidores e companhias do setor privado, com a intenção de projetar, planejar, financiar, construir (ou recuperar) e / ou operar projetos que tradicionalmente são fornecidos pelo setor público. Elas têm como principal meta incentivar a utilização de recursos privados em projetos nos quais o bem social gerado compensa um retorno financeiro desfavorável – ou seja, projetos nos quais o retorno financeiro por si só não atrairia os investimentos de capital e recursos da iniciativa privada – e em projetos que necessitem o aporte de investimentos consideráveis em curto prazo e que não possam ser suportados exclusivamente pelo Estado.

Dentro dos acordos de uma Parceria Público-Privada, os contratados do setor privado se tornam, além de provedores de um ativo de infra-estrutura, fornecedores de serviços de qualidade durante um longo período ao invés de simplesmente se

tornarem os construtores do ativo. Desta forma, combinam as responsabilidades de projetar, construir, operar e possivelmente financiar os ativos para entregar os serviços necessários pelo setor público.

As parcerias público-privadas também possibilitam ao setor público dividir os pagamentos de grandes obras públicas ao longo do tempo, através de contrapartidas periódicas feitas ao parceiro privado, que ao contrário de concessões tradicionais também é o responsável pelo financiamento do projeto.

Assim, as PPPs se tornam altamente atrativas a governos que enfrentem, de um lado, grandes pressões para aumento de investimentos em infra-estrutura, e de outro, pressões para a redução da dívida pública (MAYSTON, 1999; ENGLISH; GUTHRIE, 2003) – exatamente o caso atual brasileiro. A implementação de parcerias público-privadas também possibilita a provisão de serviços públicos sem a necessidade de saída imediata ou direta de capitais públicos (GRIMSEY; LEWIS, 2002; NEWBERRY; PALLOT, 2003), viabilizando grandes projetos sem o comprometimento em curto prazo do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira. Por último, a contratação de serviços públicos via parceria público-privada possibilita ao governo evitar os “custos políticos de elevação da carga tributária” (BAKER, 2003, p. 447), também devido ao fato da possibilidade de não ser obrigado a fazer investimentos no momento da contratação destes projetos.

3.1 A estrutura contratual

A primeira e mais notória mudança entre os projetos públicos tradicionais e os projetos dentro de uma PPP diz respeito a sua estrutura. Existe uma sensível mudança nos papéis de cada um dos principais envolvidos neste projeto. O parceiro público, como já dito anteriormente, passa a dividir as principais responsabilidades de criação, planejamento e desenvolvimento com o parceiro privado – tanto que para o desenvolvimento do projeto é criada uma Sociedade de Propósito Específico, na qual têm participação tanto o parceiro privado quanto o público, na maioria dos casos. O principal papel do parceiro privado, no entanto, conforme exposto pela PricewaterhouseCoopers (2003), passa a ser o de coordenar e negociar os projetos

individualmente e garantir aos parceiros privados a possibilidade de acesso à expertise e apoio necessários nos âmbitos financeiro, técnico e legal. Um fluxograma exemplificado de um processo contratual de PPP, desde a sua redação até o seu fechamento, encontra-se no Gráfico 3.1 a seguir.



Gráfico 3.1 – Fluxograma de uma PPP

Fonte: Elaborado pelo autor

Um exemplo de estrutura típica de PPP – conforme o modelo utilizado amplamente na Europa – representando o envolvimento e interação entre os diferentes envolvidos em um projeto se encontra na Figura 3.1 a seguir.

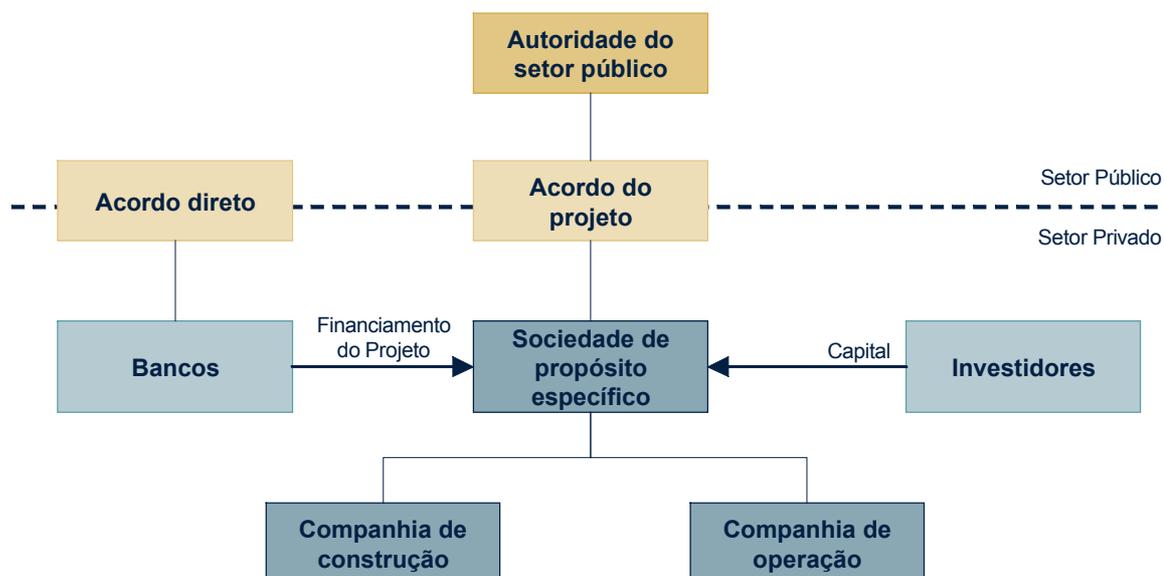


Figura 3.1 – Estrutura típica de projetos de PPP

Fonte: Adaptado de PricewaterhouseCoopers (2003)

Existem quatro principais *players* em um projeto de PPP: O parceiro privado, o parceiro público, os agentes financeiros e obviamente, o usuário do serviço, que pode vir a ser o próprio parceiro público em certos projetos. É perceptível a diferença das interações entre estes nas PPPs. Ao invés de ser considerado apenas um prestador de serviço, o parceiro privado cria, junto com a entidade pública, uma SPE – Sociedade de Propósito Específico. Esta SPE será a companhia que coordenará todo projeto, desde seu desenho até a operação.

Ao contrário de projetos públicos tradicionais, a captação de recursos dos agentes financeiros é feita principalmente pelos parceiros privados do projeto, tendo apenas a coordenação e incentivo do parceiro público através de acordos diretos – acordos estes que apresentam incentivos concretos para viabilizar um financiamento acessível por parte dos bancos, tais como garantias e termos de compromisso por parte do agente público caso o projeto venha a fracassar. No Brasil, por exemplo, foi criado o Fundo Garantidor, com garantias reais tanto na forma de caixa quanto na forma de investimentos de alta liquidez, como participações acionárias governamentais em companhias de capital aberto como a Petrobrás. É importante notar que, sem uma real demonstração de comprometimento do setor público, o financiamento de um projeto torna-se mais caro à SPE, podendo chegar até a inviabilizar o projeto.

No que diz respeito à relação entre o agente público e o prestador de serviço privado, as grandes diferenças estão dentro do Acordo do Projeto, que pode ser dividido entre acordo de concessão e acordo de construção. O acordo de concessão coordena o fornecimento dos serviços ou bens ao usuário e geralmente engloba acordos sobre níveis de serviço para o projeto e o mecanismo de pagamento do parceiro público ao parceiro privado. Assim, exige-se do parceiro privado não apenas a entrega do serviço, mas também certos padrões de qualidade sobre este serviço prestado. A entrega dos serviços com qualidade inferior à requerida contratualmente implica um desconto nos pagamentos ao parceiro privado.

Já o acordo de construção geralmente possui um preço fixo, que depende apenas do tempo esperado pela conclusão da obra. Tradicionalmente, é feita a transferência ao parceiro privado de todos os riscos de construção, ou seja, atrasos na entrega da obra implicam o não-pagamento ao parceiro privado.

3.2 A estrutura de remuneração e financiamento

A estrutura de Parceria Público-Privada diverge de uma concessão tradicional nos aspectos de remuneração ao parceiro privado. Enquanto em uma concessão a remuneração se faz exclusivamente pelas receitas geradas pela utilização do serviço por seus usuários, no caso das PPPs a remuneração pode ser feita de duas formas: através das receitas geradas pela utilização do serviço por seus usuários somada a uma remuneração adicional feita por parte do agente público – a chamada “Concessão Patrocinada” – ou unicamente por uma remuneração do agente público – a “Concessão Administrativa”. Concessões Administrativas geralmente ocorrem em serviços nos quais o usuário final do serviço é o próprio agente público. A Figura 3.2 a seguir ilustra o modelo tradicional de remuneração em um projeto de PPP.

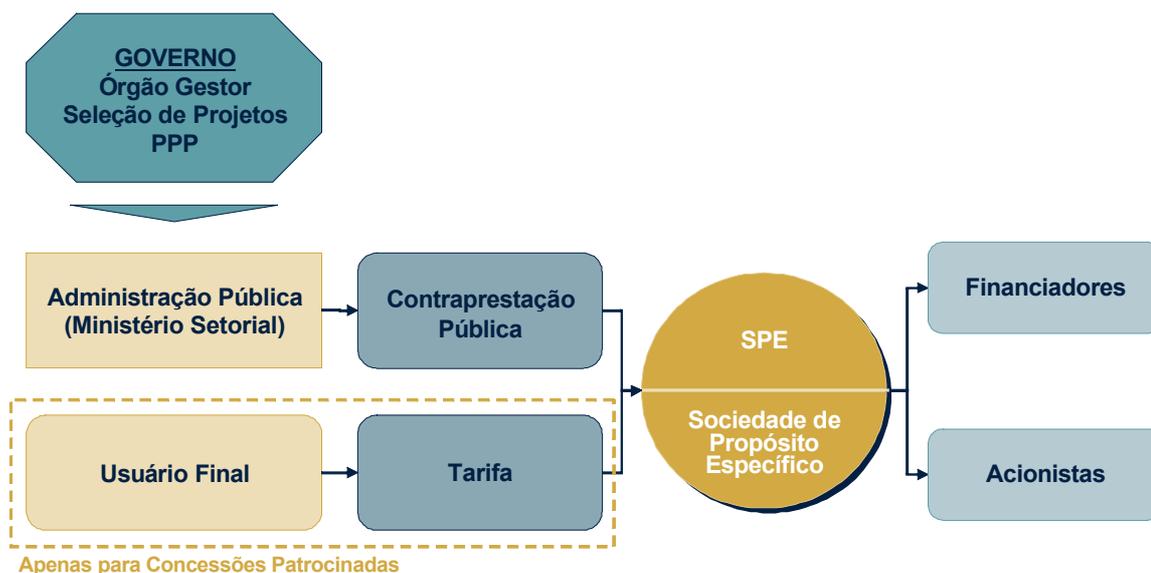


Figura 3.2 – Modelo de remuneração em projetos de PPP

Fonte: Adaptado de Fiocca (2005)

É interessante notar que a chamada “lei das PPPs” já adianta que os pagamentos do parceiro público ao parceiro privado são obrigatoriamente dependentes da entrega do serviço por parte do parceiro privado, conforme descrito em seu artigo sete, *in verbis*: “A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilidade do serviço objeto do contrato de parceria público-privada”.

Em outras palavras, a remuneração também só ocorre quando o serviço começa a ser prestado – ou seja, a princípio os riscos de construção são alocados totalmente ao parceiro privado. Assim, entende-se que o fato de colocar o capital do setor privado em risco, e não apenas seus lucros, cria um poderoso incentivo para que este construa os ativos no tempo previsto, mantendo durante todo o tempo do projeto altos padrões de qualidade – isto por causa das multas implicadas caso não haja o comprometimento destes padrões de qualidade. Um exemplo ilustrativo da diferença dos métodos de pagamentos feitos ao parceiro público em um projeto de concessão comum e em um projeto de PPP se encontra a seguir no Gráfico 3.2 e no Gráfico 3.3:

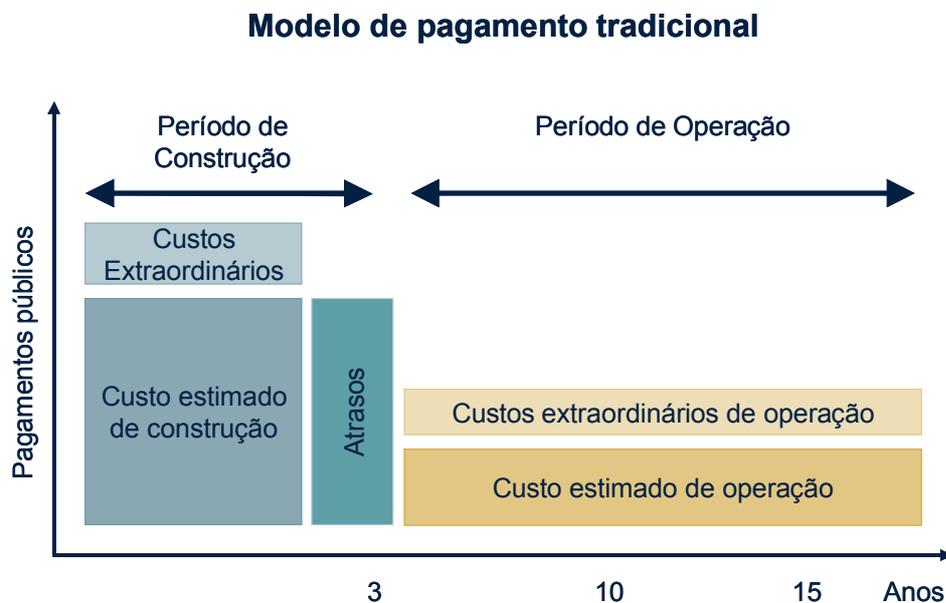


Gráfico 3.2 – Modelo de pagamentos em contratos tradicionais

Fonte: Adaptado de Sottomayor (2004)

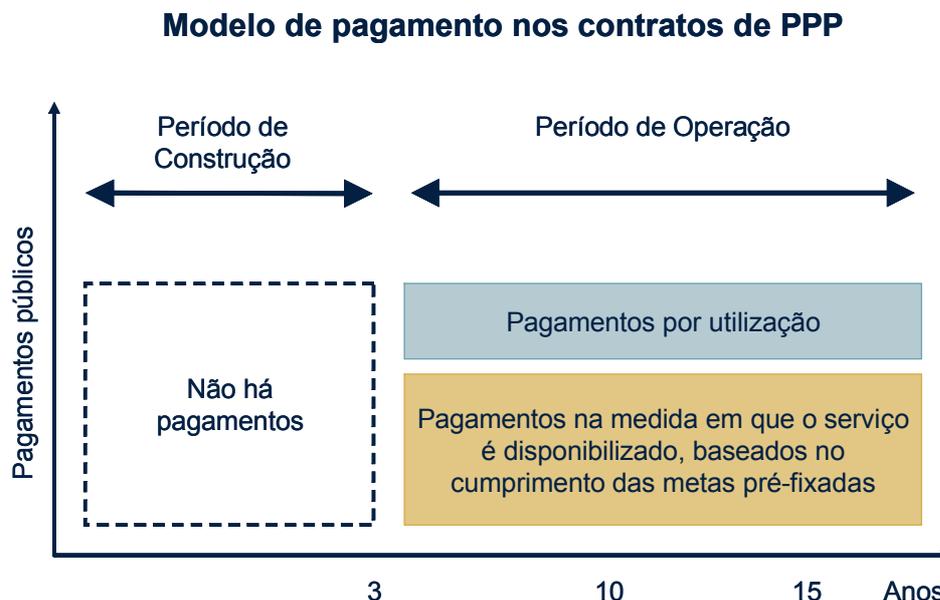


Gráfico 3.3 – Modelo de pagamentos em contratos de PPP

Fonte: Adaptado de Sottomayor (2004)

Já no financiamento do projeto de PPP, raramente há a participação direta do governo através de injeção de capital, embora existam alguns exemplos no Reino Unido onde o próprio governo se associou com o parceiro privado para a realização do projeto (UK TRADE AND INVESTMENT, 2004). Como já proposto neste texto, o papel do governo é, claramente, o de incentivar a participação dos agentes financeiros através de garantias firmes e demonstrações de comprometimento com o projeto. Analisando diversos projetos de PPP ao redor do mundo, tem-se que a estrutura de financiamento para a criação da Sociedade de Propósito Específico baseia-se em três principais formas de captação:

1. **Empréstimos**, sejam estes de bancos privados, agentes multilaterais ou bancos de incentivo ao desenvolvimento (BNDES, BIRD, BID, etc.);
2. **Bônus e securitização**, através de instrumentos de democratização de do capital (captação no mercado de capitais de debêntures conversíveis, *bonds*, etc.);
3. **Capital**, através dos acionistas (parceiro privado, e em algumas oportunidade, o próprio parceiro público).

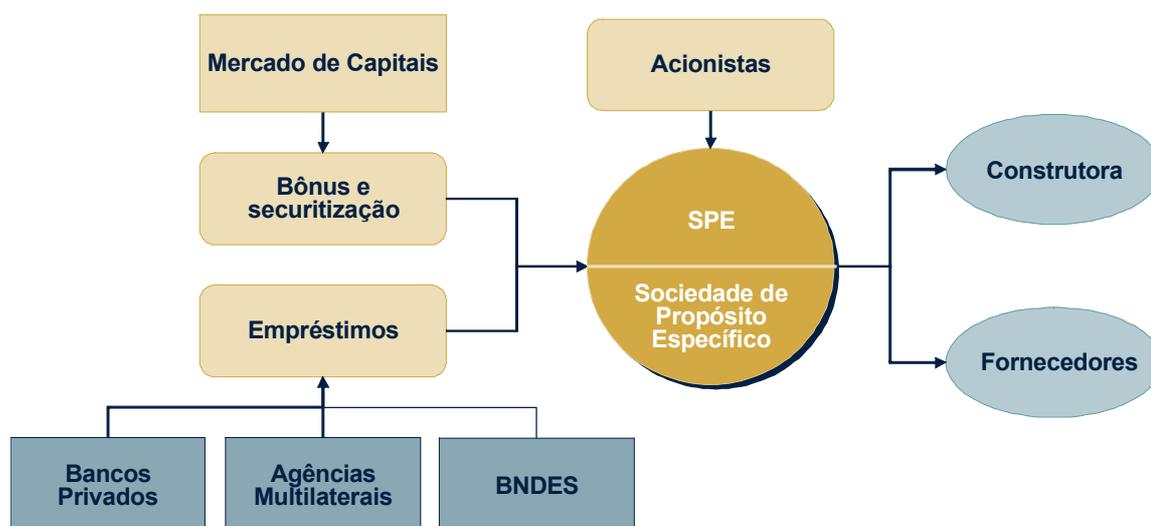


Figura 3.3 – Modelo de financiamento em projetos de PPP

Fonte: Adaptado de Fiocca (2005)

3.3 Tipos de PPP

Existe uma série de possibilidades diferentes de concepção de projetos de parceria público-privada, principalmente no que diz respeito às responsabilidades e deveres do parceiro privado no projeto. O parceiro privado pode ser responsável ou não pela construção do ativo, pelo financiamento do projeto e pelo desenho do projeto; cada projeto específico determinará a alocação destas tarefas entre o setor privado e público. Na maioria dos casos, o parceiro privado deverá operar o serviço durante o tempo da concessão, que para o caso brasileiro varia obrigatoriamente entre 5 a 35 anos. Os principais tipos de contratos existentes para parceria público-privada são, conforme definido por Midgley (1994; definições mantidas em inglês em razão de plena utilização das siglas no Brasil):

- **Design, Build, Finance, Transfer (DBFT)** – O parceiro privado tem a responsabilidade de desenhar, construir (ou recuperar), financiar e transferir a operação para outro parceiro. O ativo, durante o período de concessão, é de propriedade do parceiro público.

- **Build, Operate and Transfer (BOT)** – O parceiro privado tem a responsabilidade de construir (ou recuperar), operar, transferir o ativo para o agente público. O ativo, durante o tempo de concessão, é de propriedade pública.
- **Build, Operate and Own (BOO)** – Assim como no BOT, o parceiro privado tem a responsabilidade de construir (ou recuperar) e operar o projeto, porém o ativo durante o tempo de concessão é de propriedade do parceiro privado.
- **Design, Build, Finance and Operate (DBFO)** – O parceiro privado tem a responsabilidade de desenhar, construir (ou recuperar), captar o financiamento e operar o projeto. O ativo, durante o período de concessão, é de propriedade do parceiro privado.

Dentre estas estruturas de projeto, a DBFO é a que apresenta maior transferência de responsabilidades ao parceiro privado e é, de longe, a mais utilizada na experiência internacional. Este tipo de PPP é preterido apenas em casos nos quais certas especificidades impeçam a sua utilização. Isto porque dentre todas as estruturas contratuais em projetos de PPP, ela é a que melhor divide as responsabilidades do projeto, alocando boa parte dos riscos, como o de construção, ao parceiro privado ao invés do parceiro público.

Um resumo das estruturas acima descritas, classificadas pelo grau de transferência de responsabilidades do parceiro público ao parceiro privado encontra-se na Figura 3.4, a seguir:

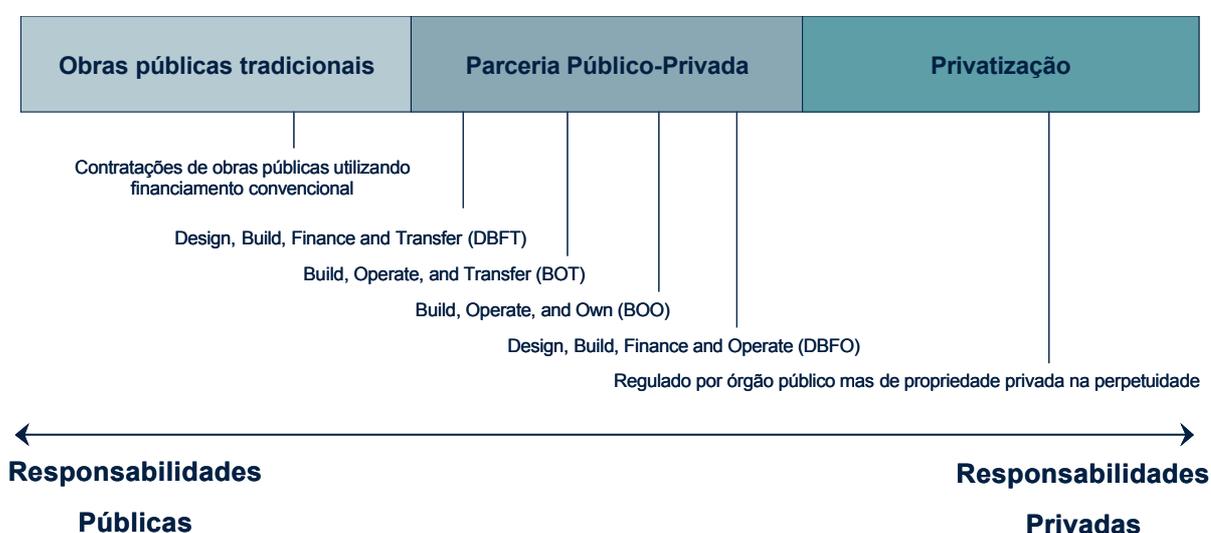


Figura 3.4 – Alocação de responsabilidade

Fonte: Adaptado de Comissão Européia (2003)

3.4 Mitigação de Riscos

Um dos aspectos mais importantes das PPPs é o conceito de mitigação de riscos. Uma das grandes inovações propostas pelas PPPs e que trouxe talvez o maior impacto sobre a eficiência na execução de projetos públicos foi a nova metodologia de alocação de riscos entre seus *players*. Ao invés do setor público assumir para si grande parte dos riscos inerentes de certo projeto – como usualmente é feito para obras e serviços públicos ou público-privados – nos projetos de PPP há o conceito de divisão de riscos àqueles que melhor puderem administrá-los.

A alocação de riscos em um projeto de parceria público-privada tem como principais motivos reduzir os custos em longo prazo, compelir o parceiro privado a cumprir prazos e padrões de qualidade a custos pré-definidos, aumentar a eficiência do projeto, com menores custos e maiores receitas, e estabelecer uma previsão de custos mais consistente.

Tal divisão de riscos já é prevista em dois dispositivos da lei das PPP, sob os artigos quatro e cinco, *in verbis*:

*Art. 4º. Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:
[...]*

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes.

Art. 5º. As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

[...]

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

A importância da correta alocação de riscos na contratação de um projeto de parceria público-privada já é alertada pela Comissão Européia (2003, tradução nossa), para a qual:

A transferência de risco está localizada no coração de um projeto efetivo de PPP. Se um bom balanço não for obtido, implicar-se-á o aumento de custos e a inabilidade de uma ou ambas as partes em atingir seu potencial totalmente.

É preciso notar, no entanto, que a divisão de riscos não implica a total isenção destes ao parceiro privado, muito menos a neutralização de todos os riscos de um projeto. Trata-se apenas de aliar a experiência e *expertise* de cada um dos participantes da parceria de modo a melhorar a contenção dos riscos, aumentando

assim o Vfm do projeto – levando também em consideração que a transferência de riscos implica um custo adicional ao parceiro privado, que, no entanto é mais baixo do que se fosse aplicado ao parceiro público. No Reino Unido, por exemplo, estima-se que 60% da economia obtida com as PPPs advenha de uma eficiente alocação de riscos nos contratos (ARTHUR ANDERSEN AND ENTERPRISE LSE, 2004).

Diversos estudos e textos já foram elaborados sobre a questão de mitigação de riscos como uma das principais ferramentas de viabilidade de parcerias público-privadas³. A PricewaterhouseCoopers (2003), em estudo sobre mitigação de riscos em Parcerias Público-Privadas no Reino Unido, traça uma linha de divisão de riscos tradicionalmente utilizada em projetos, conforme a Figura 3.5 a seguir:



Figura 3.5 – Alocação de riscos em PPP

Fonte: Adaptado de PricewaterhouseCoopers (2003)

Apesar da Figura 3.5 sugerir a divisão de riscos mais comum utilizada em projetos no Reino Unido, deve-se salientar que a sua divisão entre parceiro público, parceiro privado e risco compartilhado não é imutável. No Brasil, tal característica já é prevista pelo Governo Federal na lei 11.079 e aconselhada pela Secretaria do Tesouro Nacional, na Portaria nº 614 de 2006, que deixam espaço para a alocação específica de riscos entre as partes para cada contrato de PPP, de maneira individual.

³ Cf. BORGES; NEVES (2005), PINTO (2006), para estudo sobre o impacto de divisão e mitigação de riscos no Brasil, e PriceWaterHouseCoopers (2003) para estudo sobre mitigação de riscos no Reino Unido

3.4.1 Principais riscos em projetos de PPP

Por se tratar de um aspecto de suma importância para o entendimento das parcerias público-privadas e principalmente para o cálculo correto da expectativa de retorno de um projeto deste tipo, os riscos mais importantes e sensíveis nos projetos de PPP serão abordados individualmente.

3.4.1.1 Risco político

O risco mais evidente em projetos de parceria público-privada é o risco político – principalmente em países como o Brasil, onde este tipo de contrato ainda não possui tradição e o processo encontra-se em estágio embrionário, sem quaisquer projetos em execução. As incertezas de cenário político são extremamente voláteis e intangíveis em um processo como o das parcerias público-privadas. Dada a extensão de um projeto como esse – que pode chegar a até 35 anos – a volatilidade política neste período, que abrange até oito mudanças de governo, pode fazer com que se crie um novo risco na avaliação de qualquer novo projeto. Isso causa um maior conservadorismo nas premissas de avaliação, diminuindo o valor presente líquido do negócio, diminuindo o incentivo às propostas de parceiros privados e consequentemente prejudicando o *value for money* do projeto.

Segundo Ohl, *et al.* (2005, p. 16) “os investidores têm muito medo de se tornarem sócios de alguém que muda de idéia sobre o negócio a cada quatro anos”. Ele alerta também que “por causa da desconfiança, as PPPs serão um negócio caro para o governo (sociedade)” (2005, p. 17). Sharle (2002, p. 7, tradução nossa) também adverte que “mesmo a administração pública sendo uma organização politicamente neutra servindo interesses públicos de longo prazo, ela trabalha sob a influência de pressões políticas de curto prazo”.

Este tipo de risco, tradicionalmente deixado sob responsabilidade do parceiro público, pode ser mitigado através de demonstrações claras de interesse do governo nas prioridades do projeto (UK TRADE AND INVESTMENT, 2004) e através da

criação de fundos garantidores formados por bons ativos com alta liquidez – como no caso brasileiro, onde este fundo foi formado com ações de empresas públicas detidas pela União, tais como Vale do Rio Doce, Banco do Brasil e Eletrobrás, todas negociadas em bolsa (BRASIL, 2005; EXMAN, 2006).

De qualquer forma, mesmo estando sob responsabilidade do parceiro público, esta incerteza só passa a ter menos influência na avaliação de um projeto após a firmação das parcerias no ambiente nacional, ou seja, após alguns anos de utilização bem-sucedida das mesmas

3.4.1.2 Risco de performance operacional

A transferência do risco de performance operacional ao parceiro privado é um dos melhores incentivos de eficiência de um projeto e de entrega de serviços de qualidade, aumentando o VfM para o setor público. São considerados risco de performance operacional os riscos de custos, eficiência e qualidade do serviço.

Como exemplo de como a repartição de riscos por aumentar o VfM de um projeto, temos a repartição do risco de custos. Supondo que o parceiro público deixe de transferir ao parceiro privado o risco de variação nos custos de prestação do serviço. Assim, tira-se o incentivo ao parceiro privado de fazer corte em seus custos fixos e variáveis, dado que, em última instância, quem arca com estes é o Estado. Deste modo, a tendência seria a de se supor que os custos corresse livremente, gerando um desperdício de recursos que não beneficiaria ninguém e que não poderia ser recuperado – princípio este chamado pelos economistas de *dead weight loss*, ou “custo da ineficiência”. O parceiro privado passaria a dar pouca importância ao nível de custos, já que sua remuneração seria a mesma em qualquer hipótese.

Segundo Pinto (2006), o Estado passaria a ser o maior beneficiado por uma estrutura eficiente de repartição destes riscos operacionais, uma vez que esta divisão implicaria competidores mais eficientes, que por sua vez implicariam a formulação de propostas melhores em licitações competitivas, transferindo desta forma ao poder público parte do ganho advindo desta redução de custos. Ainda segundo Pinto (2006, p. 6), “parte-se de uma situação em que o Estado perde e o

parceiro privado nada ganha, para uma situação em que todos ganham, inclusive o parceiro privado”.

Com efeito, alocar riscos àqueles que têm maior controle sobre estes cria um poderoso incentivo econômico – a possibilidade de perdas caso o risco se materialize – para que sejam tomadas as medidas necessárias para minimizar o risco e os prejuízos resultantes de sua materialização. Além disso, coíbem-se condutas oportunistas geradas pelo desalinhamento de interesses.

3.4.1.3 Risco de demanda

O risco de demanda é um dos fatores de maior impacto na avaliação econômico-financeira de um projeto de parceria público-privada, pois é um dos riscos que mais influencia o seu cálculo de previsão de receitas, impactando diretamente o seu VfM. A parte que for incumbida de assumir o risco de demanda fica dependente do volume de utilização do serviço para gerar a remuneração necessária a o projeto.

Alguns estudos já foram publicados sobre como a alocação do risco de demanda impacta na avaliação de um projeto, principalmente no que diz respeito ao otimismo comumente adotado quando na avaliação econômico-financeira de contratos de PPP. Bain (2004), por exemplo, já alertava que a média de estimativa de fluxo em rodovias européias era de 20 a 30% superior a demanda real verificada empiricamente. A cartilha de cálculo de *Value for Money* em projetos de PPP, elaborada pela HM Treasury, já considera também um fator de desconto ao otimismo em suas contas de previsão e estimativa de volume gerado para o serviço em questão. Por fim, Flyvbjerg et al. (2003), concluem que superestimativas de fluxo são muito comuns em projetos ferroviários e em projetos “megalomaníacos”.

O risco de demanda e volume será abordado com maior detalhamento no capítulo 5, dedicado à previsão de receitas e cálculo de tarifas e contraprestações públicas ao parceiro privado em projetos de PPP.

3.4.1.4 Risco de construção

Outro ponto inovador introduzido no conceito de parcerias público-privadas é a divisão de risco de construção. Ela engloba todos os riscos envolvidos no processo de construção da obra, tais como risco do projeto, risco tecnológico, condições ambientais e climáticas, atrasos de entrega, entre outros. Conforme proposto neste texto no capítulo 3.2, a alocação deste risco ao parceiro privado faz com que este tenha no atraso de entrega um fator limitante para o recebimento das contrapartidas do parceiro público. Desta forma, o fato de colocar capital do parceiro privado em risco, e não apenas seus lucros, cria um poderoso incentivo para que este construa os ativos no tempo previsto (UK TRADE AND INVESTMENT, 2004).

3.4.1.5 Risco de câmbio

Este tipo de risco é mais comum em países em desenvolvimento, nos quais a moeda local tenha maior volatilidade no mercado internacional. Em projetos nos quais existe relevante parcela do financiamento proveniente do exterior, ou ainda em projetos nos quais os custos dependam de matéria-prima ou algum tipo de serviço estrangeiro, a flutuação da moeda local pode impactar profundamente a rentabilidade e por consequência a viabilidade de um projeto. Assim, deve-se estruturá-lo de tal forma que estes riscos sejam prevenidos de alguma forma.

A experiência internacional mostra que a alocação deste risco ao parceiro privado, aliada a indexação do serviço a algum indicador de paridade cambial ou aplicação em fundos de *hedge* cambial, tais como instrumentos derivativos em Bolsas de contrato de futuros (no Brasil, representada pela BM&F) representam medidas eficazes na prevenção e mitigação deste risco, embora aloquem ao projeto um custo adicional.

3.4.1.6 Risco de inflação

Semelhante ao risco cambial, o risco de inflação também é mais presente em países em desenvolvimento, onde as taxas de inflação se mostram maiores do que a média dos países desenvolvidos. Caso não haja uma correta estratégia de mitigação de riscos de inflação em um projeto, pode-se comprometer entre outras coisas a performance operacional do parceiro privado – já que seus custos podem ser aumentados devido a influências inflacionárias – e a modicidade da tarifa praticada ao usuário final.

Tradicionalmente, é feita a alocação deste risco ao parceiro público, dado que o parceiro privado pouco ou nada pode fazer para evitar a concretização deste risco. A transferência de responsabilidade é feita, na maioria dos casos observados, através da indexação dos pagamentos ao parceiro privado a índices de inflação – no Brasil, por exemplo, podem ser utilizados aqueles calculados pela FGV (IGP-M, IGP-DI, IGP-10), FIPE (IPC), ou IBGE (INPC e IPCA), entre outros. Deve-se entender a influência da inflação nos custos do projeto para que haja a escolha do indicador com maior relevância ao contrato.

3.4.1.7 Risco de força maior e caso fortuito

O risco de força maior e caso fortuito é o único especificamente mencionado na legislação federal, por ser o de mais delicada abordagem. Por não ser previsível e muito menos facilmente mitigado, este tipo de risco é tradicionalmente dividido entre ambas as partes e, quando possível, coberto por seguro. Em alguns casos, no entanto, a ocorrência de algum incidente causado por força maior ou caso fortuito pode ser motivo de quebra bilateral de contrato.

3.4.1.8 Risco regulatório

O risco regulatório é o risco que mais facilmente é alocado ao parceiro público, visto que as possíveis mudanças regulatórias estão sob seu controle direto. Outro ponto importante, que realça a necessidade de alocação deste risco ao parceiro público, é o fato de que a transferência do risco de mudanças legais e regulamentares ao parceiro privado criaria um incentivo econômico perverso para que o Estado multiplicasse as mudanças no contrato, obtendo serviços adicionais a custo zero (PINTO, 2006).

No entanto, um texto de HM Treasury (2006) salienta que mudanças genéricas no ordenamento jurídico têm tendência internacional para serem divididas entre ambas as partes, já que a probabilidade de condutas oportunistas por parte do Estado é bem menor no caso destas mudanças genéricas. Neste caso específico, o compartilhamento do risco se faz mais claro pois incentiva o parceiro privado a se adaptar de forma mais eficiente às novas leis e regulamentos ao mesmo tempo em que fornece um seguro parcial contra riscos que não encontram cobertura no mercado.

3.5 Contexto Brasileiro

Observando a bem-sucedida experiência internacional e a grande carência nacional de recursos para execução de grandes projetos de infra-estrutura, em dezembro de 2004 foi decretada pelo Congresso Nacional a Lei 11.079, que regulamenta a instituição de projetos de Parceria Público-Privada no Brasil. Após o decreto oficial da lei das PPPs, o governo brasileiro planejava chegar ao fechamento financeiro de seu primeiro projeto de PPP entre o segundo semestre de 2005 e o primeiro semestre de 2006. Entretanto, até outubro de 2006 ainda não havia um projeto federal sequer de PPP aprovado, tendo sido apenas publicado o edital para o projeto de recuperação das rodovias federais BR-324 e BR-116 na Bahia e em Minas Gerais.

Analisando a experiência internacional percebe-se, no entanto que este atraso é justificado pelo período chamado de “*aprendizado institucional*”, quando tanto as instituições públicas quanto os possíveis parceiros privados ainda estudam as possibilidades, impactos e riscos inerentes aos projetos de PPP. Na Inglaterra, por exemplo, pouquíssimos projetos foram implementados durante os dois primeiros anos após a autorização da utilização de PPP para projetos públicos: apenas um projeto no primeiro ano, nenhum nos dois anos seguintes e finalmente dois projetos no quarto ano (UK TRADE AND INVESTMENT, 2004).

O Brasil espera utilizar as PPPs principalmente para viabilizar projetos de infra-estrutura logística (e.g. rodovias, ferrovias, portos). A importância dada a este tipo de projetos é uma tendência existente nas preocupações do Governo Federal há alguns anos, como podemos notar nos grupos de ações considerados no plano plurianual (PPA) de 2000-2003 – cerca de 80% do custo total da carteira de projetos do PPA de 2000-2003 está alocado a projetos de infra-estrutura logística. Conforme estudado por Soares e Campos (2002), o Governo tem focado sua carteira de projetos de infra-estrutura em parcerias com agentes privados, principalmente em setores nos quais há gargalos de logística que dificultam a indústria exportadora do Brasil, principalmente para produtos agrícolas (açúcar e álcool, soja, arroz, etc.) e minerais (ferro, cobre, bauxita, etc.).

A legislação brasileira apresenta como fator obrigatório a um projeto de parceria público-privada federal o seu relacionamento no Plano Pluri-Anual governamental. Esta relação dos projetos do PPA com possibilidade de execução via contrato de parceria público-privada já está contemplada no Projeto de Lei do PPA 2004-2007. Um resumo dos projetos com possibilidade de execução ou conclusão mediante parceria público-privada apresentados neste Projeto de Lei está na Tabela 3.1 a seguir.

Tabela 3.1 – Resumo dos projetos relacionados na PPA 2004-2007

Tipo de Projeto	UF	Extensão	Custo Total <i>R\$ milhões</i>
Rodovias		2.152	7.215
Construção do Trecho Rodoviário da BR-163	MT PA	1.174	623
Duplicação do Trecho Rodoviário na BR 101	RN PB PE AL	440	1.591
Duplicação do Trecho Rodoviário na BR 101	SE BA	373	381
Duplicação do Trecho Rodoviário na BR 381	MG SP	30	1.500
Construção da BR-493 - Arco Rodoviário	RJ	80	250
Duplicação do Trecho Rodoviário na BR 116	SP	32	970
Construção do Rodoanel - Trecho Sul	SP	23	1.900
Ferrovias		1.339	2.400
Construção do Trecho Ferroviário Estreito-Balsas	MA	240	480
Construção da Ferrovia Transnordestina	PE	112	346
Construção da Ferrovia Transnordestina	PE CE	361	364
Construção do Contorno Ferroviário de São Felix	BA	0	40
Construção do Anel Ferroviário de SP	SP RJ	66	200
Construção Contorno de Curitiba	PR	50	150
Construção da Variante Ipiranga-Guarapuava	PR	110	220
Construção do Trecho Alto Taquari-Rondonópolis	MT	200	400
Trem turístico do Pantanal	MT	200	200
Portos		16	760
Recuperação e Ampliação do Porto de Itaqui	MA	-	160
Melhoramentos do Porto de Sepetiba	RJ	-	100
Adequação do Complexo Viário do Porto de Santos	SP	16	500
Irrigação		164.827 ha	2.692
Salitre	BA	31.300 ha	362
Baixio do Irece	BA	59.630 ha	750
Pontal	PE	7.897 ha	256
Jaiba	MG	66.000 ha	1.324
Total			13.067

Fonte: Elaborada pelo autor

3.5.1 Legislação

A legislação brasileira no que diz respeito às parcerias público-privadas ainda é extremamente recente. Baseia-se principalmente na Constituição Federal de 1988, nas leis de concessões de 1995 e na recém decretada “*lei das PPPs*”. Os principais decretos, resoluções, portarias e leis que regem os contratos de PPP em território nacional estão listados a seguir e descritos no ANEXO A – LEGISLAÇÃO, ao final deste trabalho.

- Lei das PPP – Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;

- Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional n° 614, de 21 de agosto de 2006;
- Decreto Federal n° 5.385, de 04 de março de 2005;
- Decreto Federal n° 5.411, de 06 de abril de 2005;
- Lei de Concessão – Lei n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- Lei de Concessão – Lei n° 9.074, de 07 de julho de 1995;
- Lei das Licitações – Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000).

3.5.1.1 Informações Relevantes

Analisando-se os decretos, as resoluções e as leis descritas neste documento e que, portanto, apresentam relação com o desenvolvimento de projetos de PPP no Brasil, pode-se extrair algumas informações de grande relevância para a elaboração deste estudo sobre as Parcerias Público-Privadas no Brasil. Os principais aspectos tratados referem-se ao Órgão Gestor, ao Fundo Garantidor e à repartição de riscos entre as partes.

3.5.1.1.1 Órgão Gestor

Baseando-se no exemplo inglês de legislação e execução de projetos de PPP, a lei 11.079 já prevê a criação do Órgão Gestor, a ser formado representantes indicados nominalmente por três Ministérios da República: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil da Presidência da República. Ao indicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão caberá a tarefa de coordenação das atividades do Órgão e o exame de mérito do projeto, enquanto ao indicado do Ministério da Fazenda caberá o exame da viabilidade fiscal, como, por exemplo, a existência da margem de 1% da receita líquida corrente. Pode haver, além dos três participantes fixos no Órgão, o convite

para a participação de um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

As diretrizes básicas do Órgão já são estabelecidas na própria lei, sob o Art. 14, *in verbis*:

- 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*

Analisando a redação da lei 11.079, percebe-se grande influência do modelo britânico de supervisão de projetos de PPP. Procura-se dar um papel de coordenador ao Órgão Gestor cabendo a este a determinação dos projetos prioritários a serem executados sob regime de PPP. Mas, principalmente, percebe-se uma grande influência da NAO britânica, (National Audit Office) no que diz respeito à execução de relatórios anuais de desempenho sobre os contratos de parceria público-privada. Assim como no Reino Unido, o Órgão Gestor (posteriormente chamado de Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal) será utilizado para fazer análises sobre os contratos atuais buscando reproduzir as experiências positivas e prevenir as negativas nos projetos consequentes.

3.5.1.1.2 Fundo Garantidor

Para atrair o parceiro privado e também para facilitar a captação de financiamentos do setor privado o governo criou o Fundo Garantidor de PPP (FGP). Este fundo, limitado à quantia de R\$ 6 bilhões, serve como base de garantias para o parceiro privado quanto aos pagamentos periódicos feitos pelo governo, ao mesmo tempo em que garante ao agente financeiro envolvido no projeto uma maior margem de segurança ao seu empréstimo, diminuindo o custo de dívida captada especificamente para a execução do contrato de parceria público-privada.

O Fundo Garantidor de PPP (FGP) foi um instrumento criado para evitar, dentro de seus limites de manter o fluxo de caixa, o uso de precatórios para os pagamentos exigidos do parceiro público ao parceiro privado. Porém, Borges e Neves (2005) já alertam que:

Há também uma corrente de juristas que entendem ser ele [FGP] inconstitucional, pois significa não respeitar a isonomia na ordem de pagamentos da União. Embora de natureza privada, pertence à União e será gerido por um agente financeiro estatal federal. Há, pois, que, para defendê-lo, reconhecer que ele tem personalidade jurídica própria, através da interpretação da lei que lhe dá todas as características de uma sociedade estatal: administração própria, natureza privada, patrimônio, direitos e deveres próprios. (BORGES; NEVES, 2005, p. 28)

3.5.1.1.3 A repartição de riscos

A maior inovação da lei das PPPs quanto ao regime atual de concessões de serviço é, no entanto, o estabelecimento da “repartição objetiva de riscos” como diretriz fundamental das PPPs. Ao contrário do determinado pelas leis de concessão de 1995, a repartição de riscos fica dividida entre as partes privada e pública do projeto, sendo tal divisão determinada de forma específica em cada contrato de PPP.

Uma clara legislação sobre a repartição de riscos é vital para a boa execução de um projeto de PPP e, mais importante, para minimizar os seus custos consequentemente trazendo melhor VfM para o projeto. A importância dessa questão, já proposta neste texto no capítulo 3.4, é visivelmente notada pelo Governo Federal. Em primeiro lugar, na própria lei das PPP, que já declara que a divisão de riscos deve ser feita de forma individual a cada contrato de PPP. Dois anos depois, foi elaborada e assinada pela Secretaria do Tesouro Nacional, em agosto de 2006, a portaria nº614, que regulamenta a repartição de certos riscos e a sua devida consequência nos balanços patrimoniais públicos, com exemplificações.

4. Experiência Internacional

Como já dito neste texto, a utilização do conceito de parcerias público-privadas na execução de grandes projetos públicos é uma experiência relativamente recente. Internacionalmente, as PPPs são amplamente utilizadas para projetos de infra-estrutura, particularmente projetos que seriam normalmente providenciados por mecanismos tradicionais de financiamento pelo Estado ou outras organizações do setor público. Países europeus têm uma grande experiência com PPPs, sendo a Inglaterra, inclusive, o país utilizado como principal referência para o desenvolvimento do modelo brasileiro de parceira público-privada. Entretanto, países da América, África e Ásia, como Chile, México, Austrália, Canadá e África do Sul já iniciaram há algum tempo os seus programas de PPP, com relativo sucesso – Canadá e Austrália chegam a ser citados como países com a melhor experiência de PPP atrás apenas do Reino Unido (STANDARD & POOR'S, 2006).

Inicialmente, as parcerias público-privadas foram utilizadas exclusivamente na execução de projetos de infra-estrutura de grande porte, que necessitariam de injeção de altos fluxos de capital por parte do setor público, tais como infra-estrutura de transporte (rodovias, ferrovias, pontes, etc.), saneamento e gerenciamento de resíduos residenciais. A partir da boa experiência nestes setores, sua aplicação foi gradativamente migrando para outros setores da economia, principalmente para a construção e operação da infra-estrutura de hospitais, escolas e universidades, prisões, entre outros.

4.1 Cenário atual das PPPs ao redor do mundo

A Tabela 4.1 a seguir traz um breve resumo descritivo do estudo sobre a situação das PPP em alguns dos países nos quais ela foi implementada ou onde esteja em processo de implementação.

Tabela 4.1 – Resumo mundial de aplicação das PPPs

País	Setores com PPP	Comentários
Reino Unido	Rodovias, Ferrovias, Setor Financeiro, Saneamento, Educação, Metrô, entre outros.	Pioneirismo e centenas de exemplos bem-sucedidos com valor total ultrapassando a barreira dos £36 bilhões transformaram o exemplo britânico no principal <i>benchmark</i> do setor mundialmente. Iniciativas como a criação de um órgão específico de controle e estudo para as PPPs (<i>Partnerships UK</i>) e a legislação específica para os investimentos privados em projetos públicos são utilizados como base em outros países.
Finlândia	Rodovias, Educação	Bom resultado nas parcerias atuais levaram os estudos para aplicação em outros setores como Defesa e Saúde
França	Rodovias, Saneamento	A França, inicialmente relutante às PPPs, pode apoiar-se nestes projetos para romper a dicotomia público-privado há muito tempo existente na percepção de governo do país. Lei recém criada em setembro de 2005 propõe a criação de um comitê específico
Grécia	Rodovias, Ferrovias	presidido pelo Ministro da Fazenda para análise de projetos de PPP, assim como um Secretariado para promover e dar suporte legal e administrativo às PPPs.
Irlanda	Transporte, Educação, Saneamento, Lixo	Criação de Plano Nacional de Desenvolvimento com foco na utilização de PPPs para uma ampla variedade de setores do serviço público - mais de 40 projetos pré-aprovados.
Itália	Hospitais, Transporte, Lixo	O baixo investimento em infra-estrutura realizado nas últimas décadas - bem abaixo de seus vizinhos da zona do Euro - fez com que as PPPs se tornassem extremamente atrativas para investimentos no setor de transportes, saúde e saneamento.
Holanda	Saneamento, Ferrovias	Criação de centro de conhecimento em PPPs em 1999. Experiência positiva na PPP da High Speed Line (HSL) fez iniciativa ser expandida para Utilidades Públicas, Saúde, Educação e Construções Governamentais
Portugal	Aeroportos, Rodovias	Um dos pioneiros da utilização de PPPs na construção da Ponte de Tagus e outros projetos rodoviários, agora estuda aplicação de PPPs no setor de saúde
Espanha	Rodovias, Saúde	Experiência positiva em rodovias e no setor de saúde fizeram com que o governo ampliasse metas para construção e operação de prisões
Japão	Saúde, Hotéis, TI, Transporte regional	Lei de investimentos privados decretada em 2000 fez com que houvesse a primeira PPP no mesmo ano. Iniciativa tem sido mais lenta do que o esperado, com apenas 7 projetos fechados e 49 em fase de implementação.
Austrália	Rodovias, Hospitais e Prisões	Primeira DFBO em 1990. Alguns casos falhos fizeram com que o setor público fosse obrigado a reassumir a responsabilidade pelo projeto, gerando uma certa inibição do setor privado em entrar em novos projetos.
África do Sul	Prisões, Saneamento, Saúde e Educação	Força tarefa para PPPs criada em 1997 e Unidade de PPP criada em 2000. Lista de projetos passíveis de PPP, similar a PPA brasileira, criada em 2000, porém poucos projetos foram completados até agora.
Alemanha	Transporte, Defesa e Educação	PPPs desenvolvidas para setor de transporte (principalmente para túneis), defesa e educação.
Canadá	Rodovias	PPP é tratada como solução regional, com cada Estado criando sua própria comissão de estudo e implementação de PPP. British Columbia, Ontário e Quebec são as regiões mais engajadas com as PPPs.
México	Educação, Rodovias	PPPs são utilizadas como solução para projetos que totalizam mais de US\$20 bilhões. Assim como no Brasil, os Governos Federal e Estaduais utilizam as PPPs de forma independente. Primeiro projeto assinado em outubro de 2006.

Fonte: Elaborado pelo autor

A tabela a seguir traz um resumo, por área de implementação, do estágio atual de desenvolvimento das parcerias público-privadas ao redor do mundo.

Legenda	
○	Em discussão
◐	Projetos em licitação
◑	Alguns projetos licitados, alguns assinados
◒	Número substancial de projetos assinados
●	Número substancial de projetos assinados, maioria em operação

Legenda para Tabela 4.2

Tabela 4.2 – Estágio de desenvolvimento das PPPs por área de implementação

	Acomodação	Aeroportos	Defesa	Habitação	Saúde e Hospitais	TI	Portos	Prisões	"Heavy Rail"	"Light Rail"	Estradas	Escolas	Esportes e Lazer	Lixo e Limpeza
Países com avançada experiência em PPP														
França	◐	◐	○		◐		◐	◐	◐	●	●	○		●
Alemanha	◐	○	◐		○	◐		◐	◐	◐	◐	◐		◐
Irlanda	○			◐	◐					◐	◐	◐		
Itália	○	◐		○	◐		◐	○		◐	◐		◐	◐
Reino Unido	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●
Países com experiência intermediária em PPP														
Dinamarca	○						◐	○	◐		◐	◐	◐	
Holanda	○		○	○	○		○	○	◐		◐	◐		◐
Portugal		○		○	◐	◐	○	○	○	◐	●	○		◐
Espanha	○	○			◐		●			◐	●	○	○	◐
Chipre		◐					◐				◐			◐
Países com experiência recente em PPP														
Áustria	○	○			◐	○		○	◐		◐	○		○
Bélgica		◐	○	◐					○	○	◐	○		◐
Finlândia			○								◐	◐		○
Grécia	◐	●									◐		◐	
Luxemburgo		○				◐								
Suécia			○		○				○	◐	○			
Malta				○	◐									
Países do Leste Europeu														
República Tcheca	○	◐	○	○					○	○	◐	○	○	◐
Estônia					○	○					○	○		
Hungria				○	◐	○		◐		○	◐	◐	◐	◐
Letônia				○							○			
Lituânia										○				
Polônia	○	○		○			◐		○	○	◐			◐
Eslováquia		○									○			○
Eslovênia														◐
Países não-Europeus														
México	○										◐	○		○
Canadá					◐						◐			◐
Estados Unidos	◐							◐			◐		◐	◐
Austrália	◐	○			◐			○	○		◐	◐		
Brasil	○					○			○	○	◐	○		

Fonte: Elaborado pelo autor

4.1.1 Reino Unido

Como país pioneiro na utilização das PPPs no fornecimento de serviços e obras públicas, o Reino Unido ostenta números expressivos na utilização de parcerias público-privadas. Quase duas décadas depois da introdução deste tipo de contrato público, já foram efetuados mais de 700 projetos que somados chegam à marca de £46 bilhões de investimentos, incluindo os £16 bilhões do projeto de melhorias no metrô de Londres. Em 2004, o valor total investido em PPPs em todo o ano no Reino Unido atingiu a marca de 11% do valor total dos investimentos públicos realizados naquele ano ⁴. Para os próximos anos, a previsão é de conclusão de cerca de mais 200 projetos de parceria, somando um valor total superior à £70 bilhões (HOLDER, 2006a).

De acordo com o relatório emitido pela HM Treasury (2003), os setores principais de implementação de parceria público-privada no Reino Unido são o ferroviário (principalmente devido aos projetos do metrô de Londres e o CTRL, ambos descritos neste texto), o setor de saúde, de educação, entre outros. A divisão entre o valor de investimento dos projetos de PPP realizados entre 1987 até 2004 encontra-se no Gráfico 4.1 a seguir.

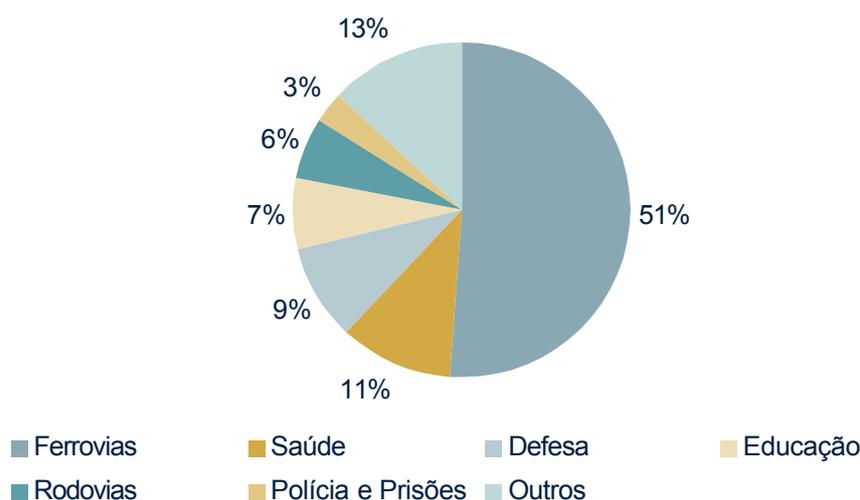


Gráfico 4.1 – PPPs por setor no Reino Unido

Fonte: RIESS (2005)

⁴ INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Public-Private Partnerships*. 12 mar. 2004, Apêndice I, p. 37.

A experiência britânica também indica grande economia para o contribuinte neste tipo de projeto. A introdução das PPPs na concessão rodoviária trouxe, segundo a Highways Agency do Departamento de Transporte do Reino Unido, 15% de economia no custo total de seus primeiros oito projetos.

Uma das iniciativas do Reino Unido que mais colaboraram para a boa experiência em parcerias público-privadas foi a utilização do NAO – National Audit Office – para fazer constantes auditorias e estudos sobre as parcerias contratadas pelo governo desde a criação da primeira PPP ⁵. O NAO emite relatórios sobre as parcerias sempre que demandado por algum órgão governamental, procurando sempre estabelecer se para aquele projeto específico houve uma boa utilização do dinheiro do contribuinte, entendendo os aspectos positivos e negativos que contribuíram para o resultado final do projeto. Este conceito aparentemente foi abraçado pelo governo brasileiro na redação da lei das PPPs ⁶, restando apenas o início dos projetos para verificar a sua eficiência.

Em 2001, o NAO emitiu um relatório sobre a conjuntura dos projetos públicos com iniciativa privada, analisando 121 projetos com o fechamento financeiro anterior ao ano de 2000. A intenção principal deste estudo era de entender se os projetos iniciados até então haviam sucedido na obtenção de VfM para os projetos. O resultado desta pesquisa mostra que, na percepção das autoridades públicas envolvidas nos projetos analisados, o VfM foi atingido de forma no mínimo satisfatória em mais de 80% dos casos, e em apenas uma pequena minoria o retorno foi irrelevante, conforme mostra o Gráfico 4.2 a seguir. Apesar de positivo, este estudo prova não só que a existência de uma grande expectativa inicial de obtenção de VfM nos projetos de PPP, como também que o sucesso destas parcerias não é garantido – vide a diferença de percepção de fraco desempenho da época de assinatura do contrato e após a sua implementação, de quatro pontos percentuais.

⁵ Segundo contas da própria NAO, seus trabalhos e estudos teriam poupado £ 8 ao contribuinte britânico a cada £ 1 de custos da entidade (NAO, 2001, p. 2).

⁶ O quinto parágrafo do Art. 14 da lei 11.079 (Lei das PPP), diz que “O órgão de que trata o caput deste artigo [CGP] remeterá ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, com periodicidade anual, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.”

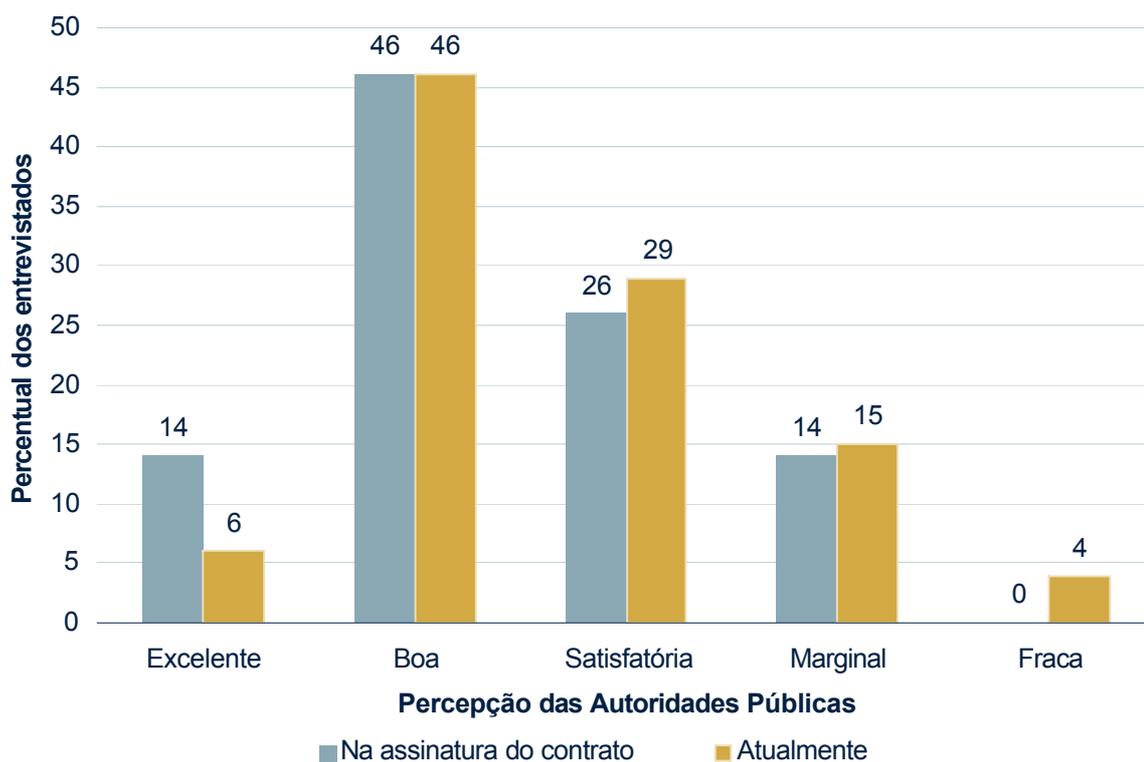


Gráfico 4.2 – Percepção pública de obtenção de VfM em PPPs no Reino Unido

Fonte: NAO (2001)

4.1.2 Portugal

Portugal foi um dos países pioneiros na utilização de parcerias público-privada, com a sua aplicação na concessão administrativa de 17 rodovias nos anos 90 – as SCUTs (Sem Cobrança ao Utilizador). Com a mudança de governo, no entanto, concluiu-se que o pagamento das contrapartidas ao parceiro privado era desnecessário e afetava por demasia o erário público. Alegou-se que era possível a cobrança de tarifa do usuário, que por si só já arcaria com os custos do parceiro privado e viabilizaria um retorno de capital aceitável, tornando desnecessária a participação do Estado nesta remuneração. Assim, em 2004 foi anunciada a cessão do pagamento das contrapartidas em algumas destas rodovias – um claro exemplo de concretização de risco político, com possíveis conseqüências negativas na precificação de futuros projetos de PPP com o governo Português. Mesmo assim, já foram provisionados € 25 bilhões dentro do PIIP (Programa de Investimentos em

Infra-estruturas Prioritárias) para a construção de 550 quilômetros de estradas até o final de 2009 – a previsão do governo é a utilização de € 5 bilhões através de PPPs.

Mesmo com a experiência não tão positiva no setor rodoviário, o governo Português anunciou em agosto de 2002 a sua intenção de desenvolver 10 projetos para construção ou reforma de hospitais num valor total de € 1,5 bilhões. Quatro anos após o anúncio, quatro destes projetos encontravam-se em processo de licitação e o restante ainda em fase de estudos de viabilidade e estruturação do contrato. O formato a ser utilizado é o de DBFO, porém com a provisão de serviços clínicos. Assim, separa-se o projeto em duas SPE, de fornecimento de infra-estrutura e de serviços clínicos. A primeira tem contrato com duração de 30 anos, enquanto a segunda possui contrato de prestação de apenas 10 anos de serviço. A metodologia de pagamentos e incentivos é diferente entre as duas companhias.

Além destes projetos, Portugal tem em seu *pipeline* de projetos públicos a licitação de um projeto ferroviário de € 1,5 bilhões e a construção de um aeroporto a 50 quilômetros de Lisboa por € 3,5 bilhões. Para coordenar todos os processos de PPP em Portugal, foi criada a *Parpública SA*, responsável por coletar, analisar e disseminar informações entre os interessados pelas PPPs.

4.1.3 Itália

A Itália, diferentemente de outros países da Europa Ocidental, apresentou nos últimos 20 anos um grande aperto orçamentário, tornando-se o país com o nível mais baixo nível de investimentos em infra-estrutura da região. Assim, apoiou-se na utilização de parcerias público-privadas para viabilizar uma série de projetos públicos indispensáveis de infra-estrutura. Isso fez com que por diversas vezes, embora denominado de PPP, o projeto apresentasse muito mais as características de uma concessão tradicional ao serviço privado do que as de uma PPP propriamente dita.

Desde 2001, quando foi aprovada legislação específica, mais de 700 iniciativas de parceria público-privada foram desenvolvidas, a grande maioria com valores inferiores a € 5 milhões. O governo, inspirado no modelo britânico, criou a *Infrastrutture SpA* (ISPA), uma empresa *quasigovernamental* com foco principal no

auxílio à estruturação do *project finance* deste tipo de projeto. Isto possibilitou a promoção de diversos projetos regionais de PPP por toda a Itália.

Os principais setores nos quais foram utilizadas concessões sob parceria público-privada foram o de rodovias, saúde e tratamento de águas, com prevista expansão para ferrovias e para as linhas de metrô de Milão e Roma.

4.1.4 Espanha

Apesar da recente introdução da legislação específica para as parcerias público-privadas, a Espanha já tem em seu *portfolio* alguns projetos significativos de PPP como o anel viário de Madri com seus € 2,5 bilhões de investimentos – embora com mínima transferência de riscos e 80% do investimento nas mãos do governo. Importantes projetos encontram-se em licitação, como a criação do aeroporto de Madri, a construção de oito hospitais, oito edifícios comerciais para a corte de Barcelona e a prisão de Catalunha.

O governo espanhol tem se esforçado em mostrar-se amplamente comprometido com o projeto de PPPs no país, o que tem incentivado a participação tanto do parceiro privado quanto dos agentes financeiros nos projetos – a previsão do governo é a de realizar nos próximos 15 anos projetos com um valor somado de cerca de € 250 bilhões em infra-estrutura.

4.1.5 Canadá

O Canadá iniciou o desenvolvimento de seu mercado de PPP em 2003, mas foi a partir de 2005 que houve um grande desenvolvimento nas parcerias público-privadas canadenses, com o fechamento do contrato da RAV Rapid Transit, melhorias da estrada de Sea to Sky, da ponte de William R. Bennett, da ponte Golden Ears e por fim da Kicking Horse Canyon. Somente estes cinco projetos já demandaram a tomada de C\$ 2 bilhões de empréstimos por parte do parceiro privado.

Um dos fatores que parece estar ajudando substancialmente no avanço das PPPs no Canadá é a padronização de seus contratos. Em estudo sobre o avanço das PPPs em British Columbia, Calder et al. (2006) concluem que esta padronização contratual utilizada no modelo canadense ajudou significativamente a diminuir os prazos entre o pedido de propostas e o fechamento financeiro da transação, reduzindo os custos incorridos para a elaboração das propostas.

Embora citada como um dos melhores exemplos de implementação das PPPs no mundo, o Canadá possui uma peculiaridade negativa em sua estruturação. Nos poucos projetos já implementados regionalmente, foi observado uma grande concentração dos mesmos financiadores e construtoras concorrendo aos projetos de PPP. Embora esta concentração não tenha ainda prejudicado a execução destes projetos, crê-se que uma possível concorrência com os projetos desenvolvidos para as Olimpíadas de inverno de British Columbia possa encolher o interesse dos parceiros privados às parcerias. Outro possível problema temido pelo governo canadense é que a concorrência com o recém-criado mercado americano de PPP torne escassos para seus novos projetos os recursos de serviço de assessoria e capital investidor, tradicionalmente comum entre os dois países.

4.2 Estudos de caso

4.2.1 Metrô de Londres (London Underground)

O projeto de revitalização e crescimento do metrô de Londres é um dos melhores exemplos de implementação de PPP ao redor do mundo. Devido a sua grande complexidade, tanto em termos de execução quanto de análise econômico-financeira das expectativas de rentabilidade, diversos problemas até então não verificados na experiência britânica foram identificados e conseqüentemente mitigados ao longo de seu desenvolvimento.

4.2.1.1 Breve descrição do projeto

Em junho de 1997, o Governo Inglês e a London Regional Transport iniciou um longo debate sobre o planejamento futuro do metrô londrino. Diversas alternativas foram analisadas, porém o governo, desde o início, já concordava com o fato de que a atual forma de planejamento, financiamento e execução das obras necessárias ao metrô era lenta e ineficiente. A experiência anterior mostrava que a gestão do metrô londrino para grandes projetos era fraca, implicando atrasos e gastos muito acima dos previstos.

Foram declaradas pela Secretaria de Transporte de Londres as seguintes intenções iniciais para o projeto:

- Obter investimentos privados e experiência para modernizar o “*Tube*”, como é conhecido o metrô;
- Garantir o *value for money* para os contribuintes e passageiros; e
- Salvaguarda do interesse público, incluindo a operação segura do *Tube*.

Um dos fatores que mais se pressionou o estudo de novas alternativas de estruturação da operação e investimento do metrô foi o seu histórico errático de investimentos, trazendo implicações diretas ao fornecimento do serviço e à entrega de conforto aos passageiros – à época dos primeiros estudos sobre a infra-estrutura do metrô, estimava-se um custo de £1 bilhão a £1,5 bilhão somente para suprimir o atual *backlog* de manutenção.

Este problema decorria principalmente pelo fato de não haver certeza no volume de recursos destinados à realização do orçamento do metrô – o risco político fazia com que este volume mudasse anualmente, impossibilitando o planejamento de grandes projetos de mais de três anos de duração. Assim, o capital destinado ao metrô era utilizado prioritariamente na execução de pequenos projetos de curto ou curtíssimo prazo de execução, e apenas o restante era destinado a grandes projetos. Este problema pode ser melhor visualizado no gráfico elaborado pelo Departamento de Transporte britânico, a seguir:

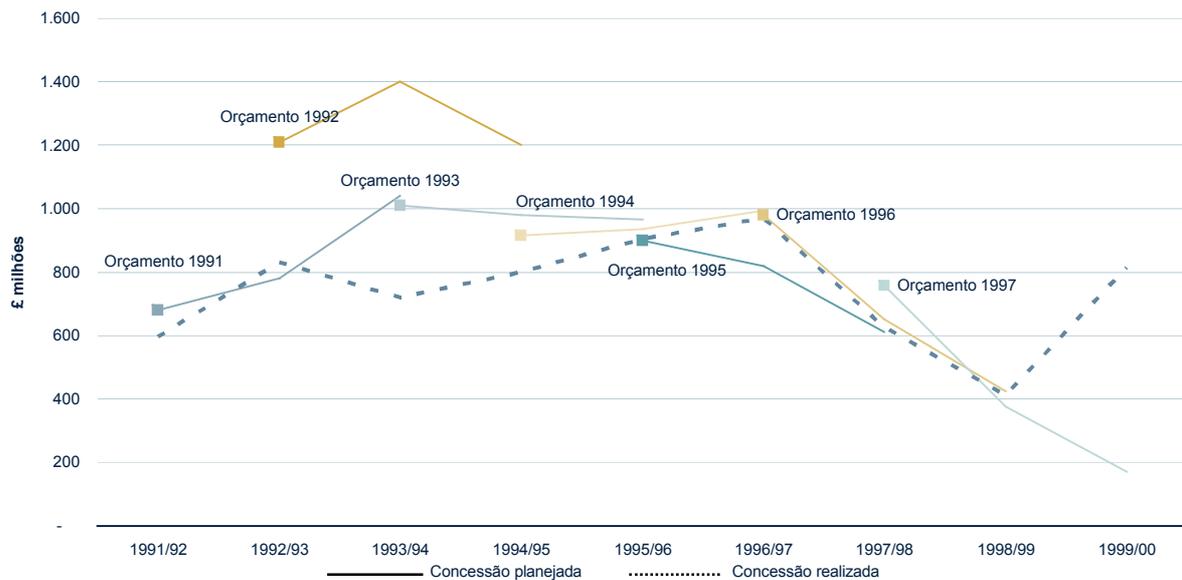


Gráfico 4.3 – Concessões para o metrô de Londres
(2001)

Fonte: Adaptado de *Department of Transport*

Iniciaram-se desta forma os estudos, realizados pela própria Transport for London, sobre o modelo de estrutura a ser utilizado no contrato de modernização do metrô. A primeira parte destes estudos iniciais representou o entendimento da estrutura corrente utilizada na operação do *Tube*, e chegou à inesperada conclusão de que a administração da operação do metrô já era muito bem executada pela parte pública, e que esta função deveria ser excluída do escopo sugerido para o parceiro privado. Este ponto, inédito até então em projetos britânicos, se mostra muito interessante e contra o senso comum para parcerias público-privadas, onde é pregada desde o início a operação por parte do parceiro privado, acreditado ser este o mais eficiente. Assim, a análise detalhada dos processos antes da estruturação do contrato prova-se uma ferramenta muito útil para a obtenção do melhor *value for money* do contribuinte.

Após estudos sobre quatro tipos de estrutura diferentes para o projeto, a Secretaria de Transporte de Londres definiu a seguinte estrutura final para o projeto, demonstrada no Gráfico 4.4:

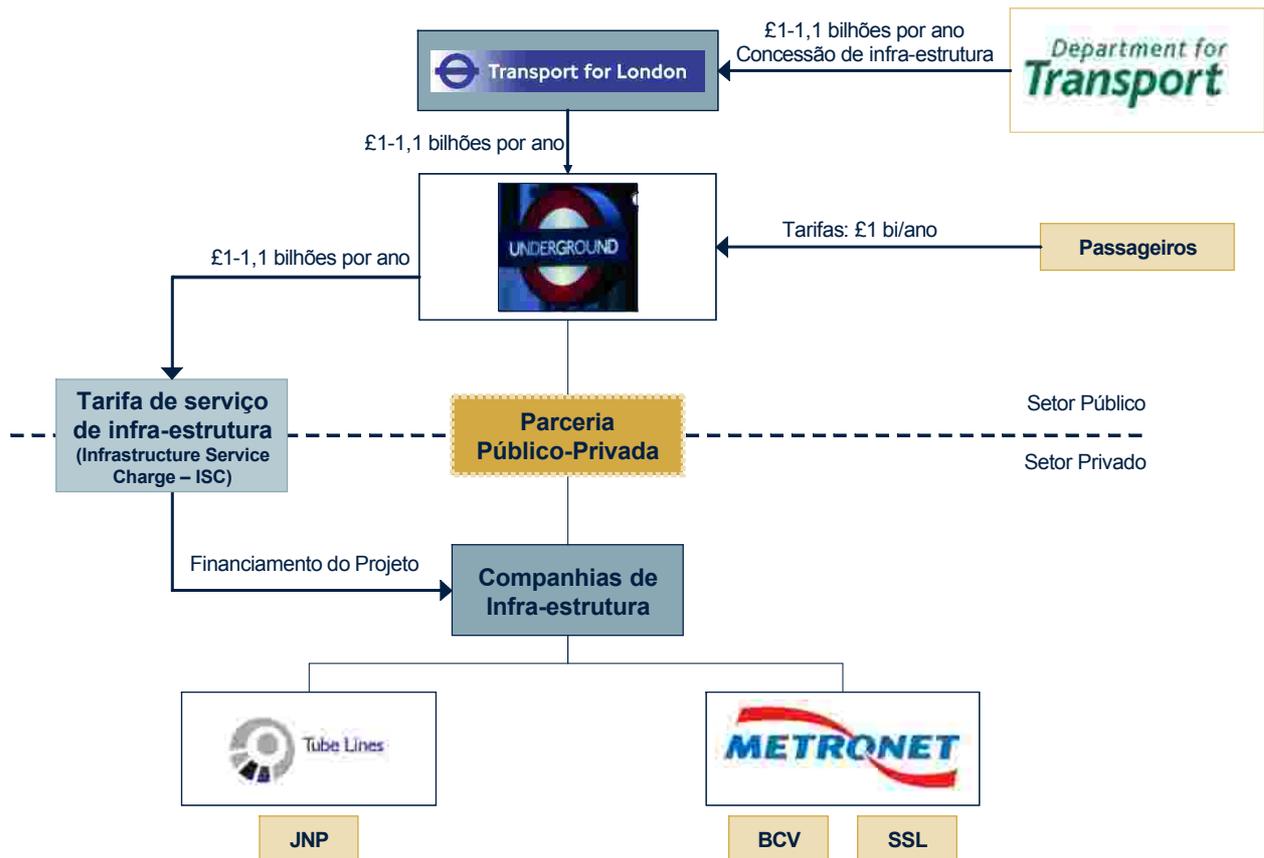


Gráfico 4.4 – Estrutura para PPP do metrô de Londres

Fonte: Adaptado de NAO (2004)

Em fevereiro de 2002, a Secretaria de Transporte de Londres anunciou a aprovação da decisão pelo conselho da London Regional Transport de entrar em três parcerias público-privadas (PPPs) para a infra-estrutura do metrô de Londres (conhecido como “Tube” ou “Tubo”). A operação dos trens continuaria sob responsabilidade pública, através da agência pública London Underground Limited (LUL), que também teria a responsabilidade de gerir as PPPs. Em abril de 2003 houve o fechamento financeiro dos dois últimos contratos da parceria, e em julho de 2003, a LUL foi transferida para a Transport for London, empresa pública que se reportava diretamente ao prefeito de Londres, iniciando desta forma a execução do contrato.

4.2.1.2 Aspectos relevantes

Após definido todo o escopo do projeto, a LUL definiu o tipo de pagamentos a serem realizados. Mensalmente, seria feita uma contrapartida pública à SPE, para cobrir os custos de manutenção, renovação de equipamento e melhoria de infraestrutura relevante. Esses pagamentos, denominados ISC (Infrastructure service charge – ou taxa de serviço de infra-estrutura), seriam mensalmente ajustados, tanto positivamente quanto negativamente, de acordo com a performance medida do serviço, comparando-a com as métricas definidas no contrato, avaliadas via *benchmark* com os serviços do próprio metrô antes da contratação da PPP. Os níveis de performance medidos avaliavam o tempo médio de viagem gasto por passageiro, níveis de segurança e confiança do serviço e higiene e limpeza, além de analisar a condição dos ativos de infra-estrutura entregues pela SPE.

A LUL criou um sistema de incentivo próprio e não linear para definir os incentivos e penalidades mensais à SPE. Para incentivá-la a entregar os serviços com qualidade acima da requerida, cláusulas contratuais aumentavam o valor do ISC pago caso o serviço entregue superasse o *benchmark* medido. O ISC não sofria alterações caso houvesse o nível de serviço medido estivesse dentro de uma faixa de 5% do nível medido em *benchmark*. Porém, caso o nível de serviço medido ficasse abaixo do exigido, a ISC era abatida de penalidades gradativas. Como exemplo, o ISC era aumentado em £ 3,00 a cada hora economizada por passageiro, por exemplo, enquanto se abatia o ISC em £ 6,00 a cada hora perdida por passageiro até um nível tolerado, abaixo do qual o valor do abatimento era acrescido de 50%, passando a ser de £ 9,00 a cada hora perdida por passageiro⁷. Esta curva está representada no Gráfico 4.5.

Para medir a qualidade de entrega dos ativos de infra-estrutura, porém, foi estabelecida uma metodologia diferente. Como as características dos ativos já estavam devidamente estabelecidas no contrato, sua inspeção seria anual, porém com métricas de desempenho medidas a cada quartil do projeto, ou seja, a cada sete anos e meio, referentes ao percentual entregue até então das obras exigidas. O

⁷ O tempo médio perdido por passageiro foi calculado através da soma do tempo perdido em um mês por um passageiro utilizando uma linha em particular, dividido por três.

percentual entregue exigido com qualidade satisfatória está representado no Gráfico 4.6.

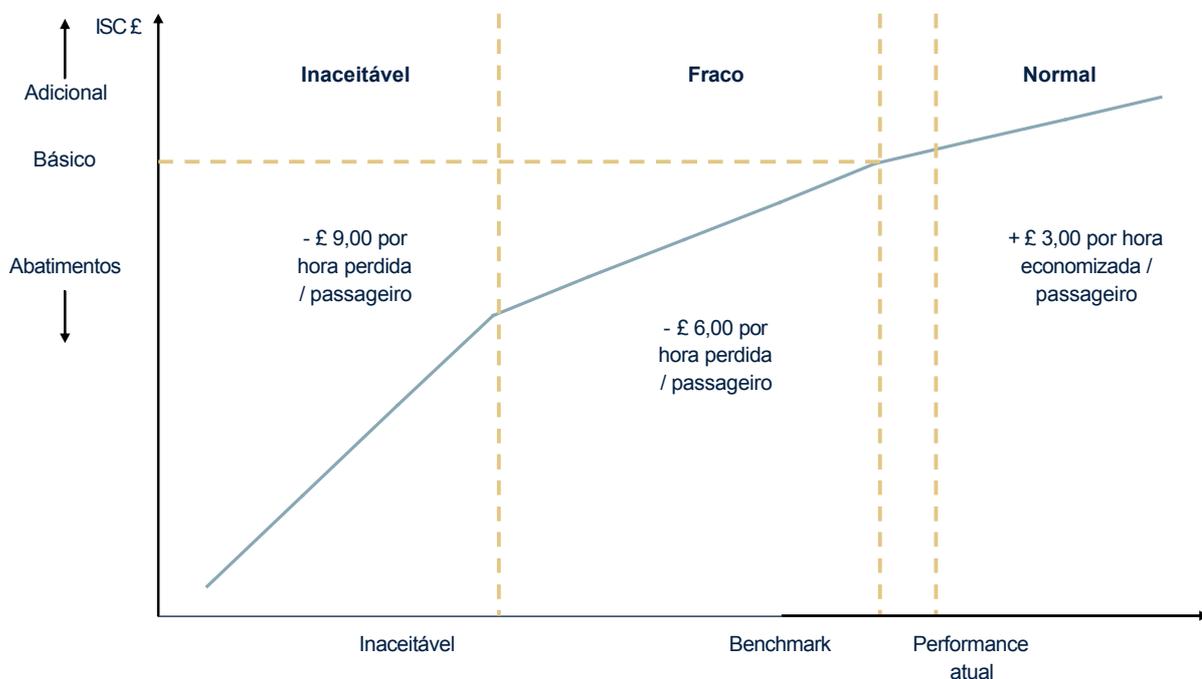


Gráfico 4.5 - Taxa de serviço de infra-estrutura (ISC) por disponibilidade

Fonte: Adaptado de NAO (2004)

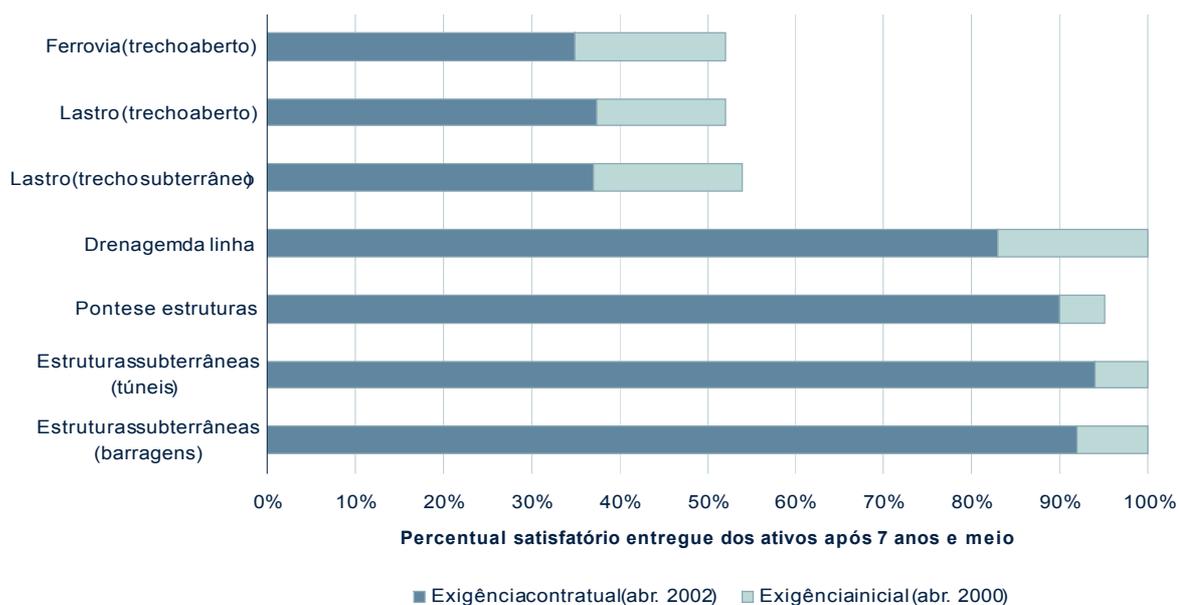


Gráfico 4.6 – Condição exigida por tipo de ativo

Fonte: Adaptado de NAO (2004)

4.2.1.3 Lições aprendidas

O projeto de modernização da estrutura do metrô de Londres é um marco na estruturação de contratos de PPP. Desde o início dos estudos para sua implantação, em 1997, até o fechamento financeiro dos contratos em 2003, diversos problemas foram encontrados, e diversas soluções criadas para mitigá-los. Dado o grande volume de investimentos necessário durante toda a duração do projeto – aproximadamente £15,7 bilhões em 30 anos – a sensibilidade para qualquer mudança em sua estruturação era enorme. Dentre as muitas lições aprendidas neste projeto, podemos destacar algumas:

1. Realização de estudos detalhados do processo antes da elaboração do contrato. Conforme já dito, a decisão do governo de realizar estudos prévios sobre o modelo corrente de funcionamento do *Tube* antes da estruturação do contrato foi extremamente benéfica ao projeto, visto que seu resultado foi a modificação da estrutura inicialmente sugerida (a operação continuou sendo gerida pela parte pública). Assim, entende-se que um processo focado menos na pressa de resultados imediatos e mais na entrega do melhor *value for money* possível, traz grande retorno ao parceiro público e ao contribuinte.

2. Reembolso dos custos de estudo para elaboração da proposta em leilão. Embora não fosse uma medida inédita em projetos de iniciativa privada em serviços públicos, o reembolso dos custos aferidos pelos candidatos a parceiro privado é uma medida pouco comum em contratos deste tipo. O que se concluiu durante o processo é que, em primeiro lugar, é muito difícil incentivar um ambiente suficientemente competitivo para a elaboração de propostas em processos caros como este sem o devido reembolso realizado pela parte pública. Em segundo lugar, contraditoriamente, concluiu também que o reembolso destes custos chegou a um valor muito maior do que o aceitável para o contribuinte – um total de £ 455 milhões.

3. Criação de um Comitê de Arbitragem. Conforme já mencionado, o longo período de concessão do contrato e o alto volume de investimentos requerido implicavam uma grande incerteza sobre o parceiro privado. Além dos riscos que dizem respeito à previsão de volume e de custos do projeto, ainda existiam possíveis influências futuras nos âmbitos regulatório e político. Para dar mais confiança ao

parceiro privado, diminuindo os riscos que seriam precificados no projeto e consequentemente trazendo um maior VfM à parceria, foi instituída a criação de um Comitê de Arbitragem, que seria responsável em determinar, quando demandado, o valor econômico e eficiente dos pagamentos feito ao parceiro privado, decidir se requerimentos de mudança são obrigações novas ou não e, finalmente, decidir se condições adversas são motivo ou não de revisão do valor dos pagamentos.

4. Divisão da proposta em períodos menores. Uma das soluções mais interessantes e de maior impacto neste projeto foi a decisão de divisão dos períodos de proposta de pagamentos. Foi observado um grande conservadorismo na precificação do projeto e na elaboração das propostas de pagamento para o contrato, devido em grande parte às incertezas geradas pela longa duração do projeto, que era de 30 anos. Para mitigar este risco e tirar a sua precificação do projeto, aumentando o VfM deste, o Departamento de Transporte definiu que os proponentes à parceria não poderiam fazer propostas de preço para um período maior do que sete anos e meio – tirando do parceiro privado, desta maneira, o risco de demanda para os três últimos quartos do projeto. O acordo sobre remuneração após este período deveria ser feito através de entendimento mútuo entre as partes ou através do comitê de Arbitragem.

É interessante notar, entretanto que esta medida, apesar de benéfica para o projeto, tende a trazer alguns problemas, pois após o período dos primeiros sete anos e meio, cria-se uma nova rodada de negociações de tarifa, o que pode ser prejudicial tanto para o parceiro privado, quanto para o parceiro público e para o usuário do serviço.

5. Valor dos pagamentos condicionado à entrega do serviço com qualidade previamente estipulada. Esta obrigação fez com que se garantisse maior previsibilidade na qualidade do serviço entregue pelo parceiro privado. Os parâmetros utilizados como base comparativa aos serviços futuros foi feita em cima de *benchmark* com os serviços fornecidos à época pelo agente público, com revisão feita mensalmente.

4.2.2 Channel Tunnel Rail Link – CTRL

4.2.2.1 Breve descrição do projeto

À época da construção do túnel sob o Canal da Mancha, no final da década de 80⁸, a França e a Bélgica já planejavam a construção de infra-estrutura para viabilizar a ligação de trens de alta velocidade (300 km/h) ao túnel⁹. Em contrapartida, a Inglaterra manteve os seus serviços já existentes da Eurostar, criando apenas um novo terminal na estação londrina de Waterloo. Estudos realizados pouco tempo depois, no entanto, indicaram a necessidade de investimentos em nova infra-estrutura ferroviária nesta conexão para desafogar prováveis gargalos logísticos neste ponto.

Após inúmeros estudos e discussões técnicas entre departamentos governamentais e consultorias privadas, o Governo britânico estipulou que a ligação ferroviária de 120 km da estação St. Pancras ao túnel do Canal da Mancha junto da operação do braço britânico da Eurostar seria realizada através de *joint-venture* entre o setor público e o setor privado, com substancial financiamento público, além de garantias de introdução de legislação que suportasse o projeto, possibilitando a entrega do projeto até o final do século.

O projeto foi realizado pelo Departamento de Transporte, pelo Tesouro Nacional, pela London e Continental Railways, pela Rail Link Engineering, pela Network Rail e seus fundadores. O projeto foi inicialmente financiado por capital do parceiro privado, receitas da Eurostar (serviço já existente de trem), direitos de uso de terra em King Cross Station e através de empréstimos de bancos e instituições

⁸ O projeto transnacional de construção do túnel do Canal da Mancha foi inicialmente idealizado como uma parceria público-privada. Porém, devido a pressões do governo britânico, estruturou-se a concessão de tal forma a ser inteiramente financiada pelo parceiro privado, não havendo garantias ou subsídios por parte de nenhum dos dois governos envolvidos. O resultado foi o aumento dos custos de construção dos £ 7,5 bilhões inicialmente previstos para mais de € 16 bilhões. Cf. VICKERMAN, R. W. (1995). The channel tunnel: The case for private sector provision of public infrastructure. In: BANISTER, D (Org.) *Transport and Urban Development*. Londres: Chapman and Hall, 2004.

⁹ A continuação desta linha ferroviária de alta velocidade compreende o projeto holandês da High Speed Rail Link, também citado neste texto. Cf. Apêndice A

financeiras. Após a reestruturação do projeto em 1998, uma parte substancial foi financiada por garantias do Governo.

Ao longo do projeto, no entanto, foram detectadas diversas falhas de estruturação do escopo de contrato, fazendo com que houvesse por diversas vezes a necessidade da atuação do Governo, modificando ora certas cláusulas contratuais do projeto, ora a legislação específica vigente para o projeto. Alguns riscos foram concretizados com o passar do tempo, principalmente o risco de demanda, que por duas vezes se fez presente neste contrato, acentuado pelo fato de que a demanda gerada dependia fortemente de fluxos de passageiros criados por outras companhias que se interligavam a CTRL.

Isto foi observado pela primeira vez de forma sensível em 1993, quando a demanda gerada para o serviço não chegou à metade daquela prevista para este ano na criação do projeto. Tal diferença foi também observada nos três anos seguinte, obrigando a primeira intervenção do governo na CTRL. Houve então a necessidade de estudo para novas projeções e modificação da estrutura de financiamento para o restante da CTRL e o governo foi obrigado a entrar como financiador, uma vez que o parcial fracasso do projeto havia afugentado os investidores, encarecendo o custo de dívida. Em 1998, foi finalizada a primeira reestruturação do projeto, na qual, embora não houvesse incremento nos pagamentos feitos pela parte pública, houve a garantia de empréstimo pelo governo, de 100% do capital necessário para a finalização do projeto.

Porém, a segunda projeção feita em 1996 para o número de passageiros para o complexo ferroviário da CTRL também ficou muito acima do realizado – segundo ela, o fluxo de passageiros seria de 21,4 milhões em 2004, quando o número verificado neste ano foi de apenas 7,3 milhões de passageiros. Isto obrigou a intervenção governamental por mais uma vez no processo, além de fazer com que o assessor contratado para realizar este serviço, a conceituada consultoria Booz Allen Hamilton Ltd., fosse preterido para futuros contratos com o Departamento de Transporte do Reino Unido (HOUSE OF COMMONS, 2006). Uma ilustração do descolamento da previsão de demanda e a demanda real observada no complexo ferroviário da CTRL está representada no Gráfico 3.2 a seguir.

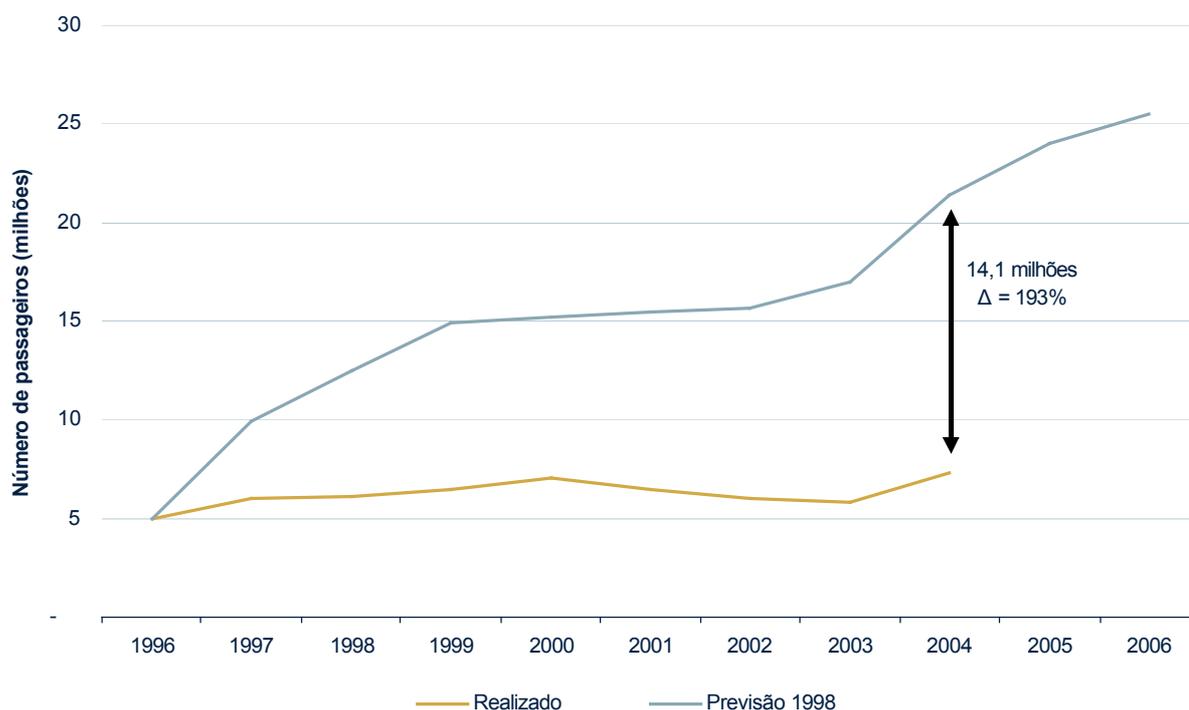


Gráfico 4.7 – Estimativa de passageiros para CTRL

Fonte: Adaptado de House of Commons (2006)

Dadas as seguidas revisões de fluxo de passageiros para a CTRL, as projeções de retorno financeiro ao parceiro privado e público foram fortemente afetadas. No entanto, o parceiro público não considerou o retorno negativo, uma vez que foram utilizadas as externalidades geradas pelo projeto para a sua viabilidade. Por exemplo, ao invés de se aumentar os pagamentos das contrapartidas públicas, o governo decidiu dar certos serviços ligados à CTRL e certas áreas consequentes à linha férrea ao parceiro privado, para geração de caixa durante as Olimpíadas de 2012. Já para o parceiro público, foi considerado positivo o fato de o projeto ter a expectativa de gerar ao redor das suas três principais estações – St Pancras, Stratford e Ebbsfleet – cerca de 100.000 empregos, 18.000 lares e um número substancial de novos empreendimentos de varejo.

Outro risco que se concretizou neste caso foi o risco político. O partido Conservador, que estava no poder à época da criação do projeto, foi substituído em 1997 pelo partido do Trabalho, que havia exercido forte oposição contra privatizações e PPPs, em especial ao projeto do CTRL. Embora, a princípio este partido fosse contra o projeto, sua posse não afetou negativamente o andar da PPP,

visto que houve, por duas vezes após a troca de partido, a reestruturação da CTRL apoiada pelo parceiro público.

O projeto, apesar de tudo, foi considerado bem-sucedido dadas as condições enfrentadas, principalmente pelo forte apoio dado pelo Governo e pela boa estruturação financeira para o financiamento da construção da infra-estrutura da CTRL. A primeira metade da construção foi finalizada em 2003, dentro do calendário proposto e do orçamento revisado.

4.2.2.2 Lições aprendidas

1. Comprometimento do Governo é imprescindível. O projeto de ligação ferroviária ao túnel do Canal da Mancha, conforme já descrito, sofreu diversos abalados e modificações durante sua execução. Se não houvesse o forte comprometimento do Governo desde o início do projeto, esta PPP teria provavelmente chegado a um fim sem ter entregado os resultados desejados à época de sua estruturação e elaboração do contrato. Particularmente para este caso, isto foi vital quando houve a realização de um risco político, com a troca do governo idealizador do projeto pelo grupo político que mais intensamente se postava contra os projetos de privatização ou parceira público-privada.

2. Projetos dependentes são mais suscetíveis a problemas. O fato de este projeto estar umbilicalmente ligado ao fluxo gerado pelo túnel do Canal da Mancha faz com que este se torne extremamente dependente da capacidade deste em gerar volumes para sua utilização. Isto faz com que se crie um risco de demanda do qual as duas partes, privada e pública, tem pouco controle e capacidade de mitigação, encarecendo o projeto e tornando-o mais imprevisível.

3. Foco na engenharia. Provavelmente, o baixo volume apresentando nesta linha ferroviária tenha sido potencializado pelo fato de que o parceiro privado possuía forte experiência de engenharia porém pouco foco no *marketing* necessário para gerar um crescimento da demanda no serviço. Assim, sugere-se que o parceiro privado tenha definido de forma clara em seu escopo a responsabilidade de criação e/ou aumento de fluxos de utilização do serviço.

4. Risco de demanda superestimada. Conforme já alertado no capítulo 3.4.1.3 deste texto, houve neste caso um superotimismo na previsão de volumes gerados para a utilização deste serviço. Caso a demanda fosse corretamente prevista na estruturação do contrato, é bem possível que não houvesse o apoio do Governo para a execução deste projeto, dado que o erro observado foi de mais de 200% acima do que foi realmente verificado.

5. Difícil alocação de risco de demanda em grandes projetos de infraestrutura. Este caso indica que para projetos de grande escala como este, é extremamente difícil alocar o risco de demanda integralmente ao parceiro privado. Isto porque, caso o projeto entre em dificuldade, não resta alternativa ao Governo a não ser dar suporte ao time da parceria para evitar o seu fracasso.

6. Utilização de externalidades no cálculo de contrapartida pública. Neste projeto, foi verificado tardiamente que o fluxo de passageiros por si só não geraria o retorno necessário para a remuneração do capital investido. Ainda, o Governo britânico foi obrigado a desembolsar quantias superiores às desejadas à época da criação do projeto. Assim, para diminuir os seus gastos e melhorar o VfM da parceria, o Governo decidiu optar pela utilização de externalidades no pagamento de contrapartidas ao parceiro privado, principalmente para serviços a serem realizados durante a Olimpíada de Londres, em 2012, diminuindo assim a carga sobre o contribuinte.

4.2.3 Airwave – Serviço de rádiotransmissão policial

O projeto da Airwave, ao contrário dos previamente descritos, trata-se de um contrato de concessão administrativa e não patrocinada. Por este motivo, trouxe à tona novos problemas e soluções em seu desenvolvimento e negociação, que serão abordados a seguir.

4.2.3.1 Breve descrição do projeto

Por muitos anos no Reino Unido, cada força policial era responsável pela estruturação, investimento e manutenção de seu próprio sistema de comunicação de rádio. Isto fazia com que o serviço fosse, em muitos casos, obsoleto, de difícil manutenção e precária interligação com outros departamentos de emergência tais como os bombeiros e o serviço de ambulâncias e resgate. Em 1993, após estudos detalhados sobre este serviço, o Home Office britânico determinou a criação de um projeto de melhoria sobre os serviços de radiocomunicação policial. Tais estudos ficariam a cargo da PITO (Police Information Technology Organisation – Organização – Organização policial de tecnologia de informação), um órgão não-departamental estabelecido para prover as prospecções, negociações, administração de contratos, e serviços de assessoria para tecnologia da informação e comunicação utilizada pelas forças policiais.

Quando elaboradas pela primeira vez as diretrizes do projeto, os serviços englobariam também o corpo de bombeiros e os serviços nacionais de ambulância. Porém, estes departamentos declararam não precisar dos mesmos requerimentos da polícia – tais como codificação da frequência – e por isso entrariam apenas em uma fase mais avançada do projeto.

Iniciaram-se então as negociações com os possíveis prestadores do serviço. À princípio, mais de setenta companhias demonstraram-se interessadas pelo projeto. Após mais detalhamentos do processo e imposição de certas exigências aos interessados, o número de licitantes caiu para três consórcios potenciais. Dois deles, na etapa final do processo, decidiram se fundir para diminuir seus custos e aumentar as chances de sucesso. A desistência de uma das companhias deste consórcio, no entanto, fez com que restasse apenas um potencial parceiro para o projeto – a O2 plc (à época, ainda British Telecommunications plc).

A existência de apenas um potencial concorrente ao leilão mudou por completo a estrutura de negociações desta última fase de fechamento financeiro da concessão. Para tentar diminuir a força competitiva de seu único e provável futuro fornecedor, aliado ao fato de não existir a opção de manter o serviço do modo em

que estava, a PITO foi obrigada a criar novos sistemas de pressão na negociação com a O2.

Um dos métodos criados foi a instituição do “*should-cost model*” – ou “dever-se-ia custar”. Assim, paralelamente aos estudos da O2 de quando cada serviço deveria custar, a própria PITO fez estudos sobre as operações, prevendo certas margens de custo que a O2 poderia sugerir na elaboração do contrato. Desta forma, conseguiu diminuir sensivelmente a força de pressão sobre preços que a O2 poderia exercer sobre ela.

Após sete anos de estudo, prospecção e negociação, o governo assinou com a O2 plc um contrato de parceria público-privada para o desenvolvimento e fornecimento durante dezenove anos de novos serviços de rádio para as forças policiais da Inglaterra, País de Gales e Escócia. O custo total do projeto foi orçado em £ 1.470 milhões, menor do que o custo que seria verificado se realizado sob concessão tradicional – avaliado em £ 1.610 milhões. Havia ainda a economia prevista de 10% no tempo perdido pelos oficiais da polícia em retornos desnecessários às estações policiais. Este custo orçado dividia-se em dois principais serviços:

- £ 1.180 milhões para os serviços principais do projeto – o *core business* – relativo à criação da estrutura de radiocomunicação e o fornecimento de aparelhagem necessária às estações policiais.
- £ 290 milhões relativos ao chamado de *Menu Exclusive* – Menu exclusivo – relativo a serviços adicionais como cobertura extra de rádio, capacidade adicional, e equipamentos extras.

Ainda, havia a possibilidade de maior obtenção de receitas pela O2, através do chamado *Menu Competitive* – Menu competitivo – para serviços adicionais não definidos no escopo tais como terminais móveis, e que seriam comprados através de leilão competitivo com valor estimado de £ 280 milhões, no qual a O2 tinha pleno direito de participação.

Outra forma de aumentar o retorno sobre o capital investido pela O2 seria a futura expansão do serviço para o departamento de bombeiros e de ambulâncias destes três países. Porém, o departamento de bombeiros decidiu por adotar um mecanismo regional de contratação de serviços ao invés de um nacional, dividindo o

serviço que poderia ser fornecido de forma central em centenas de contratos municipais. O serviço de ambulâncias, no entanto, optou por agir de forma semelhante à PITO, e procurar um parceiro nacional para a realização do serviço.

Em ambos os casos mencionados, a O2/Airwave pode entrar na concorrência para o leilão, o que possivelmente aumentaria o seu retorno no projeto. A PITO tentou incluir no contrato uma cláusula na qual a realização de receitas adicionais relativas ao aumento de demanda do serviço pela incorporação de outros departamentos na utilização do serviço. A O2, no entanto negou-se a aceitar tal cláusula, alegando que já estava precificando este possível aumento de demanda no valor do contrato e suportando sozinha este risco de demanda, não querendo desta forma dividir as possíveis receitas adicionais geradas.

Por fim, o resultado final do fechamento financeiro do contrato foi percebido como extremamente positivo por ambos os lados – parceiro público e parceiro privado. A sensibilidade destas melhorias no serviço policial, no entanto, deve ser bastante difícil de ser mensurada, dada a recém implementação de diversas outras iniciativas para a melhoria da eficiência e efetividade da força policial.

4.2.3.2 Lições aprendidas

1. **Firme negociação em situações com único competidor.** Em um processo competitivo, a inexistência de competição no leilão para o fornecimento de um serviço freqüentemente leva à diminuição do VfM do projeto¹⁰. Neste projeto, no entanto, o setor público utilizou-se de artifícios tais como o *should-cost model* para pressionar o parceiro privado a fazer sua oferta com melhores condições ao parceiro público. Apesar de não se chegar a um valor ótimo, estes artifícios diminuíram

¹⁰ Cf. SHARLE, 2004 e GADELHA, 2005. Ambos realizam estudos sobre a interação entre as partes relacionadas em uma parceria público-privada – o parceiro público, o parceiro privado, o usuário final e os investidores financeiros. Sharle tem como escopo de seu estudo as PPPs como um todo, enquanto Gadelha estuda especificamente a interação entre os *players* nas negociações de contrato da concessão. Em ambos os casos, no entanto, entende-se que a contratação de um parceiro em uma PPP não traz um custo ótimo ao setor público, e tal tendência piora conforme se diminui o número de ofertantes no leilão de tal projeto.

sensivelmente o custo do projeto e devem ser utilizados como modelo para futuras negociações de contratos de PPP.

2. **Projetos de PPP devem ser estruturados com mínima pressão de tempo.** Por tratarem-se de projetos de longa duração, erros na fase de elaboração dos contratos e negociação tendem a ser extremamente danosos ao retorno final de um projeto de parceria público-privada. Neste caso, a pressa de execução do projeto, causada principalmente pela precariedade da tecnologia existente, fez com que houvesse perdas de valor para a PPP, principalmente pelo fato de não haver a integração, já neste projeto, dos três principais departamentos emergenciais dos países em questão.

4.2.4 Universidad Politécnica de San Luís Potosí

A Universidade Politécnica de San Luís Potosí é uma instituição pública que foi criada em setembro de 2001 para atender a alta demanda de educação universitária do estado de San Luís Potosí no México. Em menos de dois anos, a Universidade já possuía mais de mil estudantes, com expectativa de elevar este número para mais de cinco mil após sua etapa de consolidação. Possuía também trinta e sete funcionários na área administrativa e noventa e dois professores. A estimativa àquela época era de necessidade de contratação de mais de 400 professores para a sua fase de consolidação. A Universidade tem um modelo acadêmico flexível e novo no país. Sua intenção é de formar técnicos de nível superior e profissional nas áreas de novas tecnologias de informação e comunicação, em manufatura, em administração e comércio internacional.

A Universidade, entretanto, ocupa instalações temporárias, localizadas no centro histórico da cidade. Esta localização impede o crescimento necessário para sua consolidação, que demandaria uma área sensivelmente maior para comportar um número estimado de alunos três vezes maior do que o atual.

4.2.4.1 Breve descrição do projeto

A atual estrutura da Universidade, com o setor público gerindo administrativamente e financeiramente a Universidade, não era a melhor alternativa para o ensino, oferecendo um serviço de pior qualidade para os estudantes. Isto era potencializado pelo fato do Estado não possuir capacidade e disponibilidade financeira para investir o suficiente para o crescimento ideal e sustentável da Universidade, que possuía capacidade de atender apenas 30% da demanda existente de estudantes universitários da região. Para atingir patamares de qualidade desejados, o Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade identificou como prioridade a criação de um novo campus universitário, que fosse capaz de oferecer serviços de qualidade para suas atividades acadêmicas e que permitisse alcançar o crescimento necessário para atender ao alto grau de demanda da cidade de San Luís Potosí. Estes planos de desenvolvimento e crescimento foram suportados pelos governos Estadual e Federal.

Assim, após estudos de viabilidade realizados pelo governo, foi sugerida a utilização do sistema de *Proyecto para la Prestación de Servicios (PPS)* – similar à nossa Parceria Público-Privada – para viabilizar os investimentos necessários e dar condições competitivas para a Universidade. Através do esquema estrutural desenvolvido, o projeto seria desenhado, construído, equipado, financiado, operado e gerido pelo parceiro privado vencedor da Licitação. Desta maneira, o Estado acreditava que os serviços seriam proporcionados com maiores benefícios do que se fossem realizados por uma instituição pública – em outras palavras, o Estado acreditava no VfM do projeto se realizado no formato de parceira público-privada.

Neste projeto de parceria com a Universidade, o parceiro privado estaria obrigado a construir e prestar os seguintes serviços:

- Unidades Acadêmicas – aulas, laboratórios de ciências, cubículos para professores, coordenadores e diretores, sala de professores, sala de recepção e sala de reunião;
- Centros de Informações (Biblioteca), idiomas e comércio internacional;
- Centro de Manufatura avançada;

- Centro de Computação e um Centro de Novas Tecnologias, com a infra-estrutura apropriada e suficiente para instalar os equipamentos necessários ao tipo de atividade a ser realizada neste espaços;
- Um auditório e seis salas de audiovisual;
- Edifício da Reitoria e Escritórios Administrativos, com cubículos, salas de reunião, recepção, áreas de atendimento aos alunos, estações de trabalho, salas de espera, banheiros e demais facilidades que permitam o bom andamento das atividades administrativas da Universidade.
- Áreas esportivas – um ginásio com vestiários e área de condicionamento físico, e com capacidade de se converter em um auditório, quadras poliesportivas, campo de futebol, sala de ginástica olímpica.
- Áreas de serviços à comunidade universitária – restaurante / lanchonete, centro de fotocópia e papelaria, enfermaria e um estacionamento aberto.
- Provisão de mobiliário e equipamentos para os edifícios

O terreno para a construção do novo campus é de propriedade do Estado e seus direitos de utilização serão devolvidos após o término do contrato (Figura 4.1).



Figura 4.1 – Foto aérea do terreno da Universidade

Fonte: México (2005)

O processo de seleção do parceiro privado no México, assim como no Brasil, se dá através de licitação pública, aberta a quaisquer ofertantes, sejam empresas nacionais ou estrangeiras. Para a escolha do parceiro privado deste projeto, o governo mexicano estabeleceu um critério de pontuação que levasse em conta qualidades técnicas do ofertante, e não apenas o preço oferecido. Assim, criou-se uma estrutura de pontuação conforme demonstrado na Tabela 4.3.

Apesar de haver apenas 25% dos pontos atribuídos a cada um dos quesitos técnicos da avaliação, existe uma pontuação mínima de 18 pontos para ambos, para evitar que haja um participante que, despontando no aspecto econômico, venha a ganhar a licitação mesmo com uma avaliação técnica aquém do necessário para a implantação das obras e serviços. Em outras palavras, apesar de fundamentar sua escolha no critério de preço, representado 40% dos fatores de escolha, o Governo Mexicano procurou estabelecer um piso de 70% no atendimento às necessidades técnicas do projeto.

Tabela 4.3 – Critérios de seleção do parceiro privado

Conceito	Pontos
Aspectos Técnicos	
Desenho e Construção	25
Operação e Manutenção	25
	50
Aspectos Econômicos	
Preço	40
Consistência Técnico - Financeira	10
	50
Total	100

Fonte: México (2005)

No contrato de prestação de serviços, existem metas de qualidade que influem diretamente na remuneração do parceiro privado. Para este projeto, alguns exemplos das metas existentes são a de fornecer segurança aos alunos – através da garantia de entrada no campus somente a pessoas ligadas à universidade –, a garantia de disponibilidade de serviços como fornecimento de energia, e a garantia da entrega de cada fase das obras dentro do prazo previsto no contrato do projeto. Há uma penalidade crescente referente a atrasos de entrega, que consiste em 5% de multa para atrasos de até 15 dias, chegando a uma multa de até 66% para atrasos de mais de 46 dias em um *deliverable* do projeto.

Uma característica interessante deste projeto é o fato de que a própria SPE é encarregada de criar um sistema de controle de gestão, ou seja, ela deve estabelecer um controle pró-ativo da qualidade dos serviços prestados, com registro contínuo de níveis de serviço, registro de respostas às chamadas de serviço e pesquisas de avaliação do usuário. A partir deste mecanismo próprio é calculado o desempenho da SPE sobre as metas pré-fixadas no momento do contrato. Para prevenir a manipulação destes dados, foi estipulada a obrigatoriedade de auditorias periódicas do serviço e a descrição detalhada dos procedimentos utilizados para a obtenção destes dados.

4.2.4.2 Mitigação e Divisão de Riscos

Assim como é característico em projetos de PPP, o projeto da Universidade de San Luís Potosí, houve um estudo de riscos presentes no projeto e a sua conseqüente divisão entre as partes pública e privada. A proposta de divisão destes riscos foi definida conforme demonstra a Tabela 4.4 – Divisão de Riscos para PPS da Universidade de San Luís Potosí:

Tabela 4.4 – Divisão de Riscos para PPS da Universidade de San Luís Potosí

Risco identificado	Público	Privado	Compartilhado
Terreno e acessos ao terreno	✓		
Vestígios históricos e descobertas arqueológicas	✓		
Desenho e construção		✓	
Atrasos de desenho e construção		✓	
Custos de desenho e construção		✓	
Atrasos e custos por causas naturais			✓
Disponibilidade do campus		✓	
Serviços públicos (eletricidade, gás e água)			✓
Disponibilidade e desempenho do contratado		✓	
Estimativas incorretas e custos extras		✓	
Vandalismo			✓
Inflação			✓
Taxa de juros			✓
Cambial		✓	
Refinanciamento			✓
Regulatório			✓
Força maior			✓

Fonte: Adaptado de México (2005)

Pode-se observar neste exemplo que houve grande transferência de riscos ao parceiro privado, ficando a cargo do parceiro privado apenas riscos em fases anteriores à construção e os riscos de vestígios históricos ¹¹. Como já é comum em projetos de PPP ao redor do mundo, os riscos de inflação, taxa de juros, financiamento e risco regulatório ¹² são compartilhados entre as duas partes, assim como os chamados “riscos de força maior” e os riscos de disponibilidade de serviços públicos de eletricidade, gás e água. A peculiaridade deste contrato está na alocação do risco cambial ao parceiro privado. Apesar deste não deter poder para controlar diretamente o risco cambial, esta divisão foi uma clara medida do governo para incentivar a utilização de instituições nacionais para o financiamento do projeto.

O risco de construção, como já demonstrado pela Tabela 4.4, ficou alocado ao parceiro privado do projeto. O cronograma previsto do projeto dividia-o em quatro partes, sendo que a primeira seria entregue no terceiro trimestre de 2007 e a última, no terceiro trimestre de 2010. A primeira parte a ser entregue consistia em obras básicas como três unidades acadêmicas, estacionamento, lanchonete, enfermaria, centro de computação, entre outros. A última parte do projeto, ou seu último *deliverable*, consistia na entrega da quarta unidade acadêmica da Universidade.

Como já dito anteriormente, cada uma destas etapas do projeto tem datas de entrega fixa para os principais *deliverables* existentes. Para cada um destes, há a previsão de aplicação de multa caso não haja pontualidade em sua entrega. Esta multa é realizada através de desconto nas parcelas mensais de pagamento do parceiro público ao parceiro privado.

¹¹ Existem algumas construções antigas no terreno onde se situará o futuro campus da Universidade. O risco de vestígios históricos materializa-se caso a descoberta de outros destroços impeça ou atrase a construção das novas instalações.

¹² O risco regulatório é dividido da seguinte maneira: Para modificações regulatórias que impliquem um prejuízo inferior a \$ 100.0000 pesos mexicanos, estes são totalmente absorvidos pelo parceiro privado. Para valores acima deste número, ajustes são criados para dividir as perdas incorridas.

4.2.4.3 Participação do Governo no projeto

Durante toda a elaboração do escopo da parceria, o Governo Mexicano fez questão de garantir uma presença firme e constante em todas as fases do projeto. Entre outros pontos contratuais, o parceiro privado estaria obrigado a prestar esclarecimentos sobre todos os planos, plantas, memoriais de cálculo e fichas técnicas elaborados. O órgão público responsável pelo projeto teria então os direitos de fazer observações sobre todos estes, que seriam discutidos em reuniões semanais entre as partes. Para auxiliar em assuntos divergentes, seriam criados dois comitês: Um comitê de coordenação, composto por três especialistas indicados pela Secretaria do Governo e três especialistas indicados pelo consórcio privado, e um comitê de controvérsias, para pontos mais polêmicos, que seria composto por dois membros de cada uma das partes mais um membro presidente, escolhido por comum acordo entre ambos.

Desta forma, criou-se um contrato extremamente conservador e protecionista, que procura pressionar ao máximo o parceiro privado, evitando na medida do possível a existência de grandes lucros inesperados ao parceiro privado, ao mesmo tempo em que procura prevenir a participação do Estado na existência de prejuízos não previstos.

4.2.4.4 Lições aprendidas

1. **PPP como meio de priorização do *core business*.** Este projeto de PPP foi estruturado claramente de forma a retirar o peso de atividades não prioritárias à administração da Universidade, separando-se o *core business*¹³ de atividades de suporte, alocadas ao futuro parceiro privado. Procurou-se, desta maneira, não só atingir uma redução de custos via terceirização de serviços, mas também melhorar de forma indireta os serviços educacionais da faculdade. Assim,

¹³ Para mais considerações sobre estratégias relativas ao *core business*, cf. ZOOK, A; ALLEN, J. *Profit from the core – Growth strategy in an era of turbulence*. Boston: Harvard Business School Press, 2001, 186 p.

cria-se oportunidade às Instituições de Educação Superior para que estas possam se focar apenas em tarefas acadêmicas, não necessitando dividir o seu tempo de gestão com os serviços de apoio, melhorando a qualidade de serviços como a docência, a pesquisa e a preservação e difusão da cultura.

2. Utilização de externalidades no cálculo de contrapartida pública. Assim como no projeto da CTRL, o parceiro privado utilizou artifícios de externalidades para diminuir o valor monetário de seus pagamentos ao parceiro privado – certas áreas foram concedidas para a construção e operação de serviços adicionais como lanchonetes e lojas. Além de diminuir a carga sobre as finanças públicas, este artifício cria outra pressão de tempo ao parceiro privado, pois novas linhas de geração de receita dependem do término da construção do projeto, aumentando ainda mais o VfM para o governo ¹⁴.

3. Medição do nível de serviço pela própria SPE. Uma medida inovadora deste projeto é a transferência de responsabilidade de medição dos níveis de serviço do parceiro público à SPE. Desta maneira, permite-se que antes de penalizada pelo má eficiência, a SPE tenha a possibilidade de corrigir os seus defeitos através de monitoramento próprio e constante do nível de seus serviços, melhorando constantemente o atendimento das necessidades dos usuários da Universidade.

4. Complicações contratuais implicam maior dificuldade de concretização do projeto. Por ser um projeto pioneiro neste tipo de prestação de serviços no México, o Governo demonstrou claramente extrema precaução na elaboração do edital e nas características contratuais da parceria, forçando uma participação extensa do governo em todas as fases do projeto. Isto levou os consórcios privados a demorarem muito mais tempo estudando estas características peculiares, além de fazê-los precificar em suas ofertas o impacto deste excessivo controle do governo no desenvolvimento do projeto. Conseqüentemente, houve o adiamento em mais de um ano na realização do leilão, ainda não finalizado. Assim, entende-se que para países com pouca experiência em projetos de PPP, a

¹⁴ É importante notar, no entanto, que se deve criar algum tipo de ressalva a este incentivo. Caso não haja uma adequada estruturação contratual, pode-se correr o risco do parceiro privado priorizar atividades de construção secundárias – como no caso as lanchonetes – em detrimento ao escopo principal do projeto, por serem estas mais rentáveis em curto prazo.

simplificação dos contratos deve ser maximizada para garantir a existência de concorrência efetiva no leilão – sem que no entanto tal simplificação leve a um menor VfM para o projeto.

5. A Previsão de Receitas

Um dos maiores problemas encontrados na estruturação de um projeto de PPP na experiência mundial é a dificuldade de realização de uma análise econômico-financeira precisa de retorno para um determinado projeto. Isto se deve principalmente, mas não somente, a quatro fatores principais: Às incertezas de receita, às incertezas de cenário econômico, às incertezas de cenário político e às incertezas de desempenho operacional.

Conforme já proposto neste texto, das quatro incertezas, ou riscos, mencionados, apenas o risco de desempenho operacional não é compartilhado entre as partes pública e privada, ficando a cargo somente da parte privada – ou seja, considera-se que, para ganhar a licitação do projeto, o parceiro privado deve ter capacidade de operá-lo de forma otimizada. Desde modo, é razoável assumir que este risco não tenha grande peso negativo na precificação do projeto – conforme a eficiência do parceiro privado, este fator tende a aumentar o valor presente líquido do projeto, quando em regime de concorrência.

Já a incerteza de cenário econômico é compartilhada por ambas as partes, e é a mais fácil de ser neutralizada na avaliação econômico-financeira do projeto. Para isso, basta a inclusão de cláusulas contratuais que garantam a variação tanto da tarifa cobrada pelo operador quanto do pagamento feito pelo parceiro público conforme algum indexador tal como um índice de preços (IGP-M, IGP-DI, IPCA, etc.), ou como a taxa de câmbio – caso o projeto em questão seja extremamente sensível a variações cambiais – ou ainda conforme algum outro tipo de indexador específico, tal como a indexação ao preço de custo de certa matéria-prima vital a um projeto.

Conforme já exposto no capítulo 3.4.1.1, as incertezas de cenário político são extremamente voláteis e intangíveis em um processo como o das PPP, porém são geralmente alocadas ao parceiro público. Já existem certas medidas de mitigação na experiência internacional, como por exemplo cláusulas rigorosas de impedimento ao término de contrato, entre outras.

Por fim, temos as incertezas de receita, também mencionada como incerteza de demanda ou de volume por alguns autores. Este talvez seja o fator de maior impacto para a avaliação econômico-financeira de um projeto de PPP. Esta incerteza tem como principais fatores o volume previsto de demanda do serviço, a tarifa cobrada ao usuário (no caso de concessões patrocinadas), o ajuste aplicado a esta tarifa assim como a periodicidade de aplicação, os pagamentos do governo ao parceiro privado, o método de ajuste destes pagamentos ao longo do tempo, a sua periodicidade e por fim os critérios de penalidade aplicados pelo parceiro públicos nestes pagamentos. O tratamento deste risco é feito de forma heterogênea entre os projetos ao redor do mundo, podendo ser alocado totalmente ao parceiro privado, ao parceiro público ou compartilhado entre ambos.

5.1 Cálculo da receita

Em grande parte dos projetos de PPP aplicados ao redor do mundo, um dos fatores de escolha do parceiro privado leva em consideração um preço proposto para a tarifa inicial a ser cobrada do usuário pelo serviço entregue. Para a determinação da tarifa utilizada num serviço de PPP numa concessão patrocinada, podemos utilizar o método básico de cálculo de tarifa utilizado atualmente nos projetos de concessão. São necessários, no entanto, certos ajustes. Isto porque, ao contrário das concessões, existem ainda no cálculo de receita gerada pelo projeto os pagamentos feitos periodicamente pelo parceiro público, conforme a fórmula simplificada a seguir ¹⁵:

$$receitas = \sum T_{inicial} \times (1 + w)^n + \sum P_{inicial} \times (1 + k)^n - \sum B_n$$

Equação 5.1 – Receita total esperada pelo parceiro privado
autor

Fonte: Elaborada pelo

¹⁵ Cf. GADELHA (2005), para estudo mais detalhado de formulação de expectativas de receitas, custos, investimentos e tarifas em projetos de concessão via parceria público-privada

E para o cálculo da tarifa inicial:

$$T_{inicial} = \frac{I_{inicial} + \sum I_n + \sum C_{fut} \times (1+i)^n + \sum R_{fut} \times (1+i)^n - \sum P_{inicial} \times (1+k)^n}{\sum D_{inicial} \times (1+r)^n}$$

Equação 5.2 – Tarifa inicial cobrada
autor

Fonte: Elaborada pelo

Em que:

$T_{inicial}$	=	Tarifa inicial do serviço
$I_{inicial}$	=	Investimentos iniciais
I_n	=	Investimentos no enésimo ano
C_{fut}	=	Custos futuros
R_{fut}	=	Remuneração do capital do concessionário
$P_{inicial}$	=	Remuneração inicial paga pelo parceiro público
B_n	=	Deduções por desempenho ou disponibilidade
i	=	Taxa de desconto para cálculo do valor presente
$D_{inicial}$	=	Demanda inicial para o serviço
r	=	Taxa de crescimento da demanda
n	=	Prazo de concessão do projeto
w	=	Taxa de correção da tarifa
k	=	Taxa de correção dos pagamentos ao parceiro privado

A tarifa proposta na equação simplificada descrita anteriormente determinaria, desde que haja diversos participantes na concorrência à licitação deste projeto, um preço de concorrência mais justo ao usuário ao mesmo tempo em que

ofereceria remuneração atrativa ao capital investido pelo parceiro privado vencedor da licitação.

Dependendo do otimismo ou pessimismo do avaliador, da situação econômica à época da precificação do projeto, entre outros fatores, pode-se chegar a volumes de receita extremamente diferentes entre si. Para exemplificar este problema, foi feita uma simulação das Equações acima descritas, variando apenas a previsão de demanda para o projeto. O resultado está demonstrado no Gráfico 5.1 a seguir.

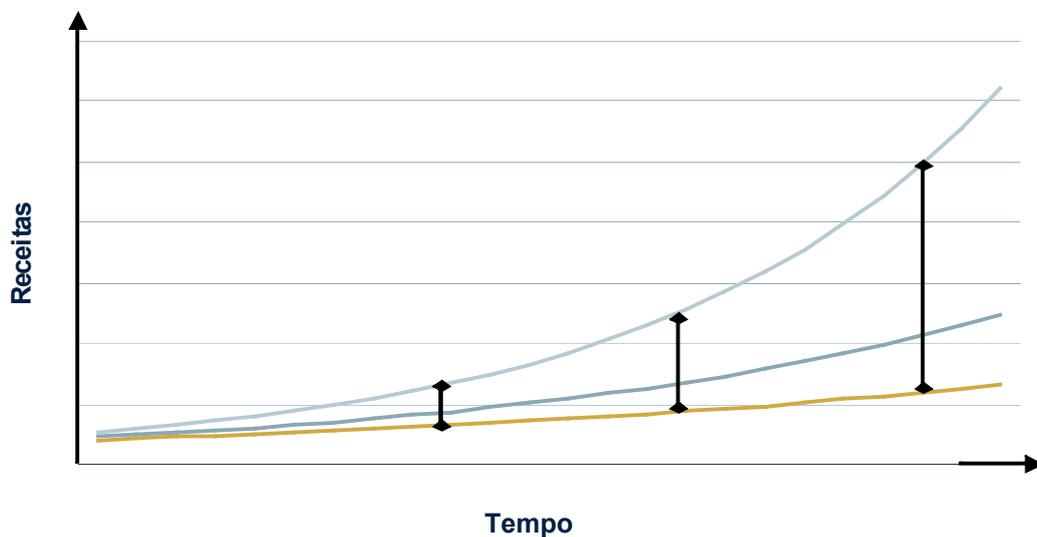


Gráfico 5.1 – Receita ao longo do tempo em um projeto de PPP

Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme o gráfico sugere, quanto maior o período de projeção de um projeto, maior a variância e incerteza das receitas geradas. Este risco, embora compartilhado no projeto de PPP, acaba por ser colocado no preço do projeto pelos concorrentes à licitação. Para amenizar este risco, algumas medidas foram desenvolvidas e utilizadas em alguns projetos já implementados no exterior.

Um exemplo é a PPP do metrô de Londres, já mencionada no capítulo 4.2.1. Conforme já dito, devido à grande incerteza na previsão de demanda para seus serviços e também a falta de conhecimento sobre as verdadeiras condições de certos ativos de infra-estrutura dos túneis, as avaliações do projeto tendiam a ser extremamente conservadoras e conseqüentemente penalizavam o governo, que

seria obrigado a realizar um pagamento maior ao parceiro privado. Para diminuir este risco, criou-se um artifício no qual “os licitantes não foram solicitados a, e nem poderiam, oferecer estimativas de preços de tarifa para um período de projeção maior do que os sete e meio primeiros anos do projeto” (NAO, 2004).

Assim, a cada quartil do período total de concessão, de 30 anos, dever-se-ia fazer uma nova avaliação do projeto e nova estimativa de demanda e custos incorridos. Este artifício diminui significativamente as incertezas de risco, aumentando o valor presente do projeto e aliviando os valores que seriam pagos pelo governo ao parceiro privado (NAO, 2004). Ainda, gerou alguns outros fatores de incerteza, como por exemplo, o receio pelo parceiro privado de mudança de escopo aumentando suas responsabilidades de investimento no projeto. Este tipo de artifício também pode prejudicar o usuário final do projeto, pois pode acabar por dar preferência ao retorno financeiro (ou menor gasto) do governo em detrimento da modicidade da tarifa aplicada à população.

5.2 Cronograma de pagamentos

Outro fator que aumenta o grau de incerteza em um projeto de PPP é o ano de início de recebimento das tarifas e/ou pagamentos do governo. Conforme a Figura 5.1 sugere, a geração de receitas para o parceiro privado não é iniciada logo após a assinatura do contrato de licitação. Isto faz com que se propague a incerteza de demanda, visto que ela pode ser inexistente no momento do contrato.

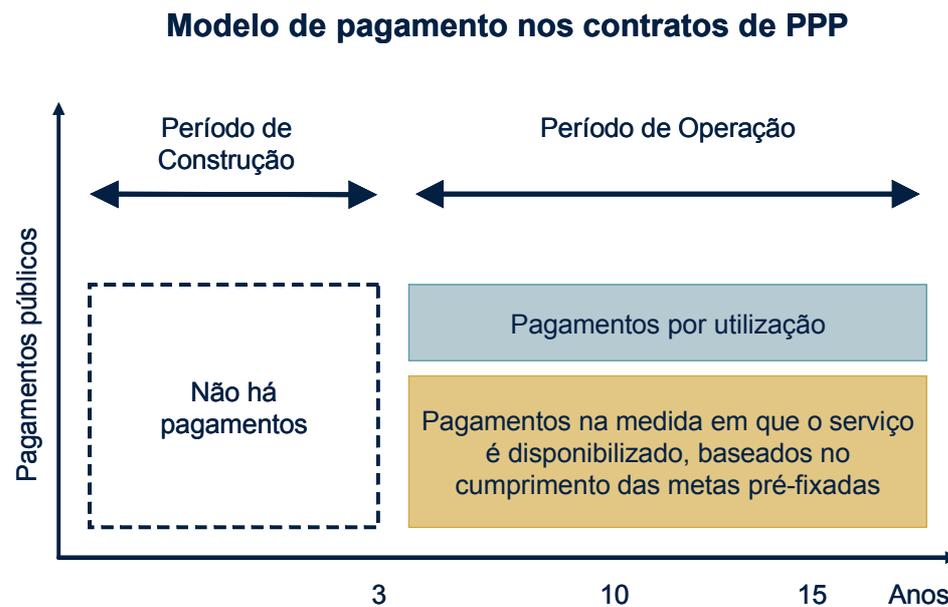


Figura 5.1 – Modelo de pagamento nos contratos de PPP

Fonte: Adaptado de Sottomayor (2004)

Ainda assim, podemos dividir os contratos de PPP em três tipos, segundo a sua previsibilidade de geração de receitas:

1. Projetos nos quais a geração de receitas é imediata
2. Projetos nos quais a geração de receitas é gradativa
3. Projetos nos quais a geração de receitas só tem início após o término dos investimentos

Embora pouco abordado na literatura sobre PPP, este aspecto é extremamente interessante quanto à avaliação econômico-financeira deste projeto. Para as duas primeiras categorias de projetos, temos uma melhor previsibilidade de receitas, e mais importante, tem-se uma menor necessidade de capital de terceiros para a realização dos investimentos necessários ao projeto, aumentando o seu valor presente. Assim, utiliza-se o caixa gerado pela operação para o financiamento de investimentos e custos e futuros, diminuindo a alavancagem do projeto e tornando-o assim mais vantajoso para o parceiro privado. Para a última categoria, tem-se um elevado risco de demanda e de construção. O risco de demanda é potencializado por ter de ser previsto para um futuro não imediato, enquanto o risco de construção

implica incertezas diretamente no fluxo de receitas da SPE – se não houver a conclusão da construção do projeto no tempo previsto, não há pagamento por parte dos usuários e, dependendo da divisão de riscos no projeto, da contrapartida feita pelo parceiro público. Estes dois riscos somados elevam a incerteza do projeto, tornando o seu custo de dívida mais caro e diminuindo o seu VfM implícito ¹⁶.

No Brasil, mesmo sem um projeto de PPP iniciado, já há um exemplo de como o tempo influi na incerteza de demanda, afetando de forma crucial a avaliação de um projeto. A construção da ferrovia Norte-Sul, projeto idealizado há mais de 20 anos e desde então deixada sucessivamente de lado pelo Governo Federal dada a sua inviabilidade econômica, chegou a ser cotada para ser o primeiro projeto de Parceria Público-Privada federal do Brasil, sendo até anunciado como tal pelo então ministro do Planejamento Paulo Bernardo em abril de 2005 (CAMINOTO, 2005). Este projeto havia obtido a maior pontuação baseada nos critérios impostos pelo governo na escolha dos projetos prioritários de PPP, durante a elaboração de seu Plano Pluri-Anual para 2004.

Porém, quando a agricultura brasileira, principalmente a da soja – maior produto escoado pela ferrovia (PPA, 2003) – passava por seu melhor momento em décadas, seis meses depois, um estudo encomendado pelo Governo e realizado pela CAF (Corporação Andina de Fomento) demonstrou que o projeto já se pagava por si só e era passível de implementação via concessão comum – Atualmente o projeto encontra-se em fase de licitação, com o leilão previsto para ocorrer ainda em 2006.

A primeira categoria de projetos, na qual a geração de receitas é imediata, foi vetada claramente pelo Governo Federal pelo artigo sétimo da lei 11.079 de 2004, conforme já proposto anteriormente no capítulo 3.2 deste texto. Assim, quaisquer projetos nos quais já existam pagamentos no momento de assinatura do projeto têm que ser estruturados na forma de concessões comuns e não de parcerias público-privadas.

¹⁶ Cf. STANDARD & POOR'S (2006). A Standard & Poor's, conceituada agência de análise de crédito e dívida internacional, faz um estudo sobre a qualidade de crédito de projetos de PPP de diversos setores e países, analisando dentre outros fatores a influência do tempo de construção do ativo e a demanda esperada com a probabilidade de sucesso do projeto.

Um exemplo para a segunda categoria de projetos é a proposta de PPP para a linha quatro do metrô de São Paulo, aonde o projeto é dividido em duas partes, e após o término do primeiro trecho já se iniciam fluxos de passageiros, gerando caixa para a companhia operadora da parceria. Este tipo de projeto é claramente mais atrativo ao setor privado, uma vez que se pode utilizar o caixa gerado nesta primeira operação para o financiamento das operações conseguintes ou até mesmo no pagamento do serviço da dívida obtida no início do projeto. Essa comodidade também é percebida pelos agentes financeiros, que baixariam o custo da dívida tornando o projeto mais atrativo e gerando melhor *value for money* tanto para o parceiro privado quanto para o parceiro público (STANDARD AND POOR'S, 2006).

Apesar da segunda categoria proposta por este autor ter a maior atratividade e ser preferida tanto pelo agente público quando pelo parceiro privado, ela não é facilmente aplicada a qualquer projeto. Dentro da experiência internacional analisada para este trabalho, a terceira categoria é claramente a mais comum dentre os projetos de PPP.

Esta tendência, no entanto, não é definitiva. Isto porque, salvo em alguns poucos países do Oeste Europeu, as Parcerias Público-Privadas estão em fase de maturação, ou seja, encontram-se utilizada apenas em poucos setores, geralmente de infra-estrutura e demandantes de grandes investimentos de partida – tais como saneamento, resíduos residenciais e infra-estrutura de transportes. Em uma segunda etapa tende-se a utilizar mais as PPPs para projetos de serviços do que para projetos de infra-estrutura de grande porte, possivelmente aumentando a quantidade de projetos estruturados em várias etapas com cronograma diferente de início de operações. Projetos como o da Universidade Politécnica de San Luís Potosí é um exemplo desta nova etapa.

5.3 Contrapartida pública

Uma PPP, por definição, não é auto-sustentável e suas taxas de retornos não são atrativas para um empresário privado. Assim sendo, o Estado deverá cobrir a diferença até tornar estas taxas atrativas e competitivas com outras atividades.

Conforme proposto por Borges e Neves (2005, p. 11), “Esse retorno pode se dar através de dividendos, pagamentos diretos ou ganhos em sua cadeia de produção, cobrindo toda gama de sinergias possíveis”.

Os pagamentos públicos feitos em uma parceria público-privada diferem dos métodos usuais de relacionamento público-privada por serem extremamente flexíveis. Com efeito, pode-se vinculá-los ao atendimento de certos padrões qualitativos ou quantitativos exigidos por contrato da SPE. Estes padrões de eficiência ¹⁷, eficácia ¹⁸ ou objetivos esperados devem ser estabelecidos no momento de estruturação do projeto e explicitados no contrato de forma clara, sendo mensurados de acordo com algum *benchmark*, caso exista, ou de acordo com expectativas realistas do setor público. Essa mensuração deve ser feita periodicamente e, preferencialmente, de forma a aplicar penalidades gradativas ao serviço deficiente – ou seja, quanto pior o serviço prestado, ou quanto maior a reincidência, maior a penalidade imposta ao parceiro privado. Iniciativas como a do projeto do metrô de Londres, na qual existem aumento nos pagamentos como forma de incentivo a entrega de um *output* de melhor qualidade, também são interessantes quando o escopo do trabalho englobe algum tipo de serviço. Uma exemplificação do processo de um projeto e a caracterização de eficiência, eficácia e realização de objetivos encontra-se no Gráfico 5.2 a seguir.

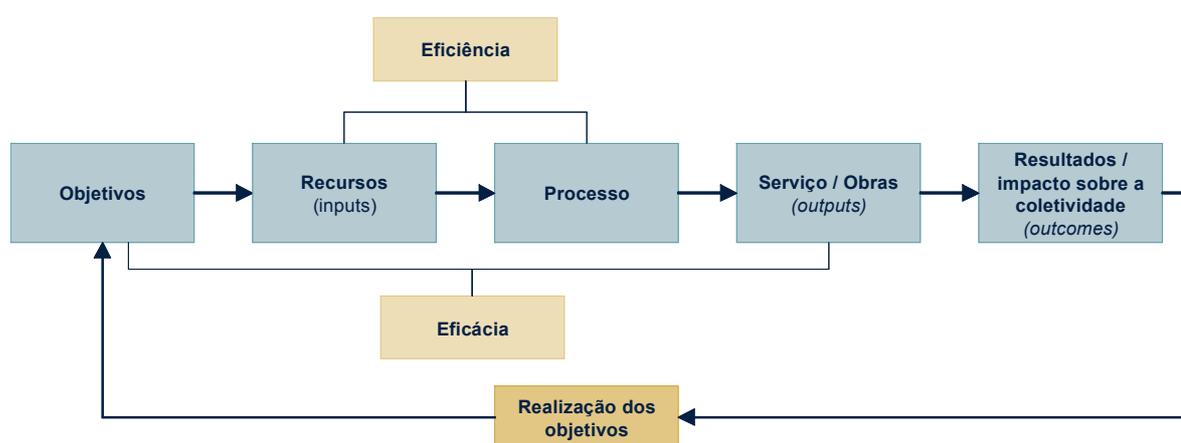


Gráfico 5.2 – Objetivos, eficiência e eficácia em projetos

Fonte: Adaptado de PERRET-GENTIL (2005)

¹⁷ Eficiência pode ser entendida como a razão entre o resultado obtido (*output*) e o objetivo desejado

¹⁸ Eficácia pode ser entendida como a razão entre o resultado obtido e os recursos consumidos (*inputs*)

Deve-se especificar os padrões exigidos de eficiência e eficácia de forma equilibrada, de modo a garantir ao mesmo tempo um serviço de qualidade ao usuário e um processo viável financeiramente ao parceiro privado. Especificamente, para um projeto de PPP deve-se partir da premissa que o conceito de eficiência e eficácia, central em todos os sistemas de gestão, se demonstra mais complexo para organizações públicas do que para as privadas. Isto porque para empresas privadas, o problema de eficácia é pressionado pelas leis de mercado, onde, de forma simplista, pode-se supor que a maior eficácia de uma empresa é refletida em seus lucros, maiores do que o da concorrência – concorrência esta muitas vezes inexistente para os serviços públicos, podendo levar a menor pressão por obtenção de processos mais eficientes e eficazes.

Outro método de pagamento não diretamente proposto para o retorno financeiro ao parceiro privado é o da utilização lucrativa por este das externalidades positivas geradas pelo projeto. Assim, por exemplo, o parceiro privado contratado para a execução de uma linha ferroviária pode ter o direito de posse, durante o período de concessão, de certa área marginal à linha para possível utilização comercial ou locatária, área esta que seria valorizada pela simples execução do projeto contratado. Propostas de remuneração ao parceiro privado com esta já foram utilizadas em alguns projetos ao redor do mundo, e são comuns principalmente em projetos de construção e operação de linhas ferroviárias, e fornecimento de infraestrutura e manutenção de imobilizado para universidades, centros de convenção, hotéis e complexos esportivos.

Este tipo de proposta de retorno financeiro já foi estudado para projetos no Brasil, embora ainda de forma informal – não haviam editais que contivessem este tipo de incentivo até a data de publicação deste texto. O Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, em seu estudo para a criação de projeto de PPP na construção de um hotel nas proximidades do *campus* da Universidade de São Paulo (CREDENDIO, 2006), prevê este tipo de artifício para tornar o projeto mais barato para o contribuinte. Assim como na Universidade Politécnica de San Luís Potosí, no México, o parceiro privado obteria parte de seu retorno financeiro pela utilização de certas áreas da construção para benefício próprio, através da instalação de serviços comerciais com lanchonetes e fotocopiadoras dentro da área construída, além de possibilidade de exploração de outros serviços como estacionamentos privados.

6. Aplicação para o setor público brasileiro

A aplicação à longo prazo do conceito de Parceria Público-Privada apresenta diversos aspectos positivos. Um estudo feito pela Standard & Poor's (2006) sobre a experiência das PPPs no Reino Unido sugere que a experiência de longa data do Reino Unido ajudou a incentivar a entrada de parceiros privados em projeto de PPP, tanto pelo crescente grau de padronização nos processos quanto na maior carteira de projetos propostos, possibilitando o investimento do parceiro privado. Sébastien Péjoan, chefe de *Project Finance* da Bouygues Construction Group of France, empresa especializada na execução de projetos de parceria público-privada no Reino Unido, diz que:

No Reino Unido, nós não precisamos gastar tempo discutindo cláusulas de término de contrato, como poderia ocorrer em países com estrutura de PPP menos desenvolvida, assim com a existência de órgãos públicos especificamente criados para gerenciar as PPPs, tais como a Partnerships UK e a Força Tarefa do Tesouro Nacional ajudam a facilitar o processo. Ainda, a alocação de riscos é melhor elaborada e mais amadurecida do que em outros países da Europa (Standard & Poor's, 2006, p.9, tradução nossa).

Porém, para se chegar a este nível de experiência e consolidação deste tipo de contrato de parceria, deve-se primeiramente estruturar o processo de implementação e amadurecimento das PPPs no país. Ao contrário do que ocorreu no Reino Unido, onde o processo de implementação de parcerias público-privadas era algo inédito até então em todo o mundo, no Brasil é possível se apoiar na bem-sucedida experiência internacional para tentar, na medida do possível, evitar a concretização dos mesmo problemas ocorridos em projetos fracassados mundo a fora.

6.1 Questões chave

Existem algumas questões chave que devem ser levadas em consideração pelo setor público quando na escolha da utilização do modelo de parceria público-privada para um projeto de sua carteira.

6.1.1 Decisão de utilização de PPP

O primeiro aspecto a ser considerado é, obviamente, a decisão de estabelecer o contrato através de parceria público-privada em detrimento de todas as outras alternativas de estruturação de projetos públicos existentes. Além das características peculiares de cada projeto, como a perspectiva de geração de receitas através de volumes de demanda, previsão de custos diretos e indiretos incorridos, e outras métricas já mencionadas no capítulo 5 e descritas tanto na Equação 5.1 quanto na Equação 5.2, deve-se entender o setor no qual pretende-se desenvolver a PPP como um todo. Alguns autores como Smith (1999) defendem que:

*A operação de uma rodovia privada não é conceitualmente muito diferente da operação de uma ferrovia, de um hospital, de uma prisão, [...] todas estas devem prover **serviços específicos** a um padrão **garantido e mensurável** [...]. (SMITH, 1999 apud RIESS, 2005, p. 3, tradução nossa, grifo do autor)*

Por outro lado, outros pesquisadores como Grout (1997) apresentam uma postura claramente diferente:

*Setores, e projetos dentro de setores, terão **características diferentes**, e para alguns o modelo de contratação por parceira público-privada trará grandes ganhos em eficiência, enquanto para outro este tipo de contrato [...] poderá ser altamente prejudicial. (GROUT, 1997 apud RIESS, 2005, p. 3, tradução nossa, grifo do autor)*

Realmente, não se pode acreditar numa generalização de setores de projetos, quando se estrutura sua contratação via parceria público-privada ou outro tipo de contratação. Deve, na realidade, entender quais serviços fazem parte do *core business* público, devendo continuar delegado a este a sua operação. A partir desta divisão ilustrativa entre serviços de *core business* e *non-core business*, é que deve-se estabelecer o tipo de estrutura do contrato. Uma proposição de alocação estrutural dado o setor, sua complexidade e importância estratégica ao setor público encontra-se no Gráfico 6.1 a seguir.

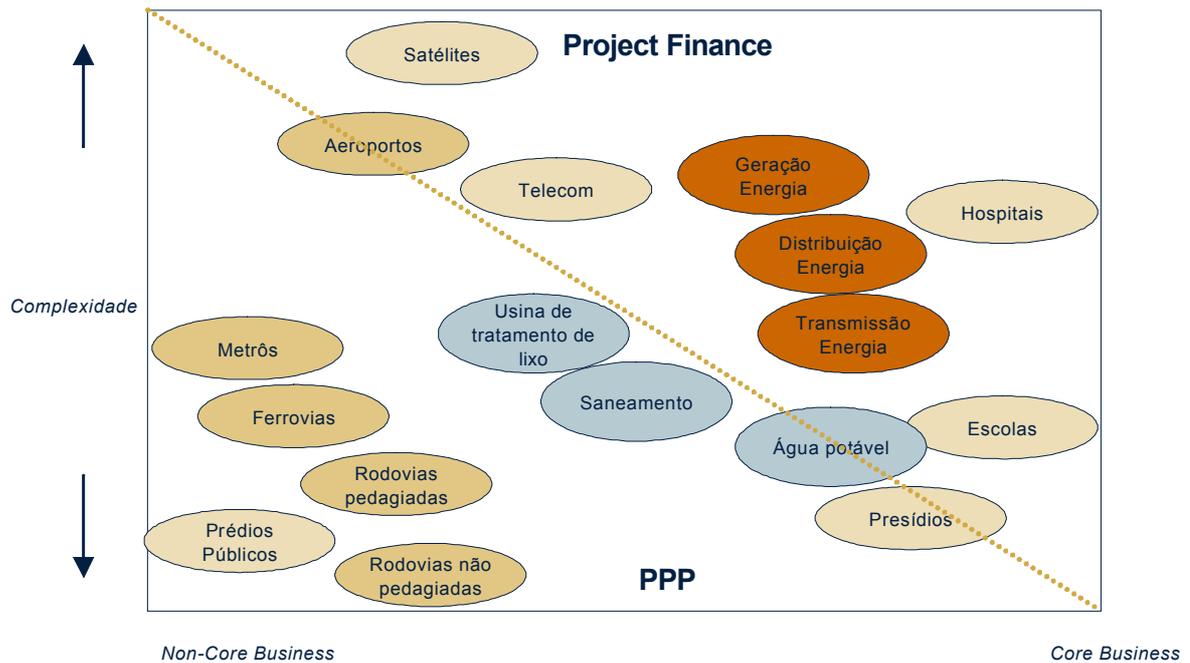


Gráfico 6.1 – Escolha de estrutura contratual por setor

Fonte: Elaborado pelo autor

6.1.2 Assegurar acesso aberto ao mercado e à concorrência

Um requisito essencial para a sua utilização é que as PPPs não devem afetar negativamente a operação de mercados abertos nem suas regras transparentes e claras. Assegurando o acesso aberto ao mercado e à concorrência cria-se um “ciclo virtuoso”, no qual a existência de concorrência atrai mais competidores. A criação de incentivos como a cobertura dos custos incorridos para o preparo da oferta no leilão também é altamente benéfica à criação de competição¹⁹, embora sua utilização de forma não estruturada pode se tornar demasiadamente cara, podendo trazer mais consequências prejudiciais do que benéficas ao *value for money* do projeto.

Outro ponto interessante de se notar na concorrência é que a participação de consórcios formados por empresas bem avaliadas pelo mercado já acostumadas com grande projetos públicos de infra-estrutura costuma ser altamente favorável aos projetos. Segundo estudo de Manley (2006), empresas já familiarizadas com projetos públicos (em prévias concessões ou permissões) tendem a se sair muito

¹⁹ Cf. nota 10 deste texto

melhor na execução dos projetos de PPP, mesmo em contratos com orçamento e cronograma apertados, e complexos nos aspectos técnicos. Já contratados menores apresentam menor habilidade de absorção de custos não previstos, penalizando o parceiro público.

6.1.3 Estudo consciente do volume de investimento necessário

A alternativa de parceria público-privada tende a ser altamente atrativa ao agente público, principalmente em sua fase de implementação. Isto porque ela viabiliza a quebra de um custo que incorreria num curto período de tempo em um prazo que pode chegar a mais de trinta anos, e de tal forma que, em muitos casos, apresente menor valor presente de investimentos. Um exemplo ilustrativo desta diferença no fluxo de pagamentos está no Gráfico 3.2e no Gráfico 3.3

No entanto, deve-se entender que tal medida é provisória, ou seja, os custos existem e acabam por ser transferidos de forma quase que irreversível a gerações futuras – ou seja, é um instrumento poderoso de geração de dívidas a longo prazo e engessamento público futuro. Frente a esta problemática, deve-se estudar seriamente os impactos financeiros dos projetos da data de fechamento financeiro até o final do período garantido de concessão.

6.2 *As vantagens de projetos de PPP*

Ao longo deste texto, foram citadas diversas vantagens sócio-econômicas geradas pelas parcerias público-privadas ao setor público, frente a outras formas de contratação tais como concessões, permissões, privatizações e obras e serviços providos em sua totalidade pelo próprio setor público. Destas, as mais notórias são relacionadas a seguir:

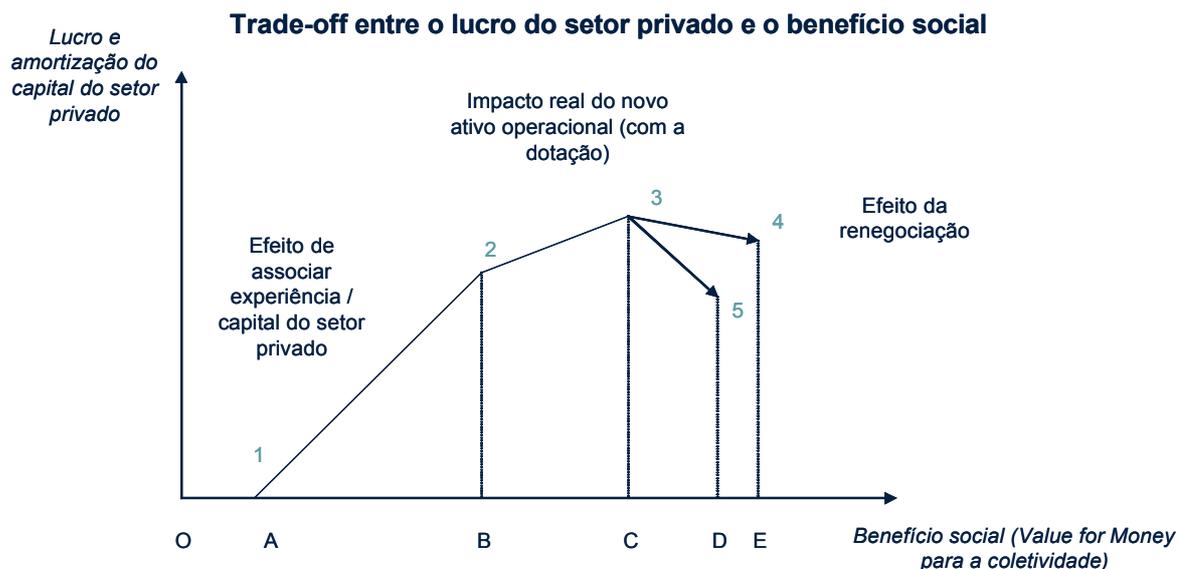
- Diluição no tempo de grandes pagamentos necessários para a realização de grandes projetos públicos;

- Menor utilização de recursos públicos (ativos e pessoas), especialmente em curto prazo, possibilitando um foco maior em atividades mais essenciais do setor público;
- Expectativa de melhor qualidade no serviço entregue através da utilização da *expertise* do setor privado;
- Divisão de certos riscos inerentes ao projeto àqueles que melhor puderem mitigá-lo, diminuindo os seus custos relativos.

Já para o parceiro privado, as vantagens mais notórias são:

- Garantia de fluxos de receita em longo prazo;
- Garantias sólidas apresentadas pelo agente público;
- Divisão de certos riscos inerentes ao projeto;
- Grande facilidade de obtenção de financiamento;
- Menor custo de capital implicado por projetos como este.

A estruturação de um projeto de PPP é, portanto, um exercício de *trade-off* destes interesses de forma a obtenção de um valor ótimo que satisfaça ambas as partes. Um exemplo ilustrativo deste *trade-off* entre os setores público e privado pode ser visto no Gráfico 6.2, a seguir:

Gráfico 6.2 – *Trade-off* entre lucro e benefício social

Fonte: Adaptado de Comissão Européia (2003)

O Gráfico 6.2 acima ilustra as vantagens de utilização de PPP tanto para o setor privado quanto para a coletividade. Temos no eixo vertical deste gráfico a representação do lucro do setor privado:

- **0** → **Y** Lucro operacional do setor privado sem dotação orçamentária para subsídio;
- **Y** → **X** Aumento no lucro operacional do setor privado com dotação orçamentária e maior eficiência de um ativo operacional (resultante das dotações). A redução de X em direção a Y representa a redistribuição do lucro operacional puro (resultante das dotações) para maior benefício social e margem de lucro “justa” para o setor privado como resultado de renegociação;

No eixo horizontal está representado de forma ilustrativa os benefícios sociais gerados em um projeto de parceria público-privada:

- **0** → **A**: Benefício social decorrente de um projeto exclusivamente do setor público;
- **A** → **B**: Aumento nos benefícios sociais decorrentes da participação do setor privado;

- **B → C:** Crescimento marginal no benefício social decorrente da realização do projeto e da contribuição orçamentária;
- **C → D ou E:** Aumento no benefício social como resultado da renegociação da distribuição do lucro puro resultante da dotação orçamentária.
- O **Ponto 1** representa um projeto financiado puramente a partir de fontes públicas, ou seja, representa a metodologia tradicional de investimentos públicos utilizada até meados da segunda metade do século passado.
- O **Ponto 2** representa um projeto financiado a partir de fontes privadas com fundos públicos, ou seja, um novo tipo de estruturação de projetos públicos, tais como as concessões tradicionais popularizadas no final da década de 80 e década de 90 no Brasil;
- O **Ponto 3** representa um projeto financiado em uma PPP com dotação orçamentária;
- Os **Pontos 4 e 5** representam o resultado desejado pela concedente da verba orçamentária em seu objetivo de maximizar o benefício social, ao mesmo tempo em que limita o impacto das margens de lucro do setor privado resultantes do subsídio orçamentário.

A análise deste gráfico implica duas conseqüências imediatas. A primeira, mais óbvia e evidente a qualquer observador, é a de que, caso bem estruturados, os projetos de parceria público-privada tendem a maximizar o benefício social gerado por um projeto público de fornecimento de serviço, na medida em que a eficiência operacional, a expertise, a capacidade de obtenção de financiamentos e a performance focada em resultados do parceiro privado tende a trazer melhores resultados à SPE do que se a mesma fosse gerida somente pelo setor público.

A segunda conseqüência, de caráter mais alarmante, é que os parceiros privados podem se sentir incentivados a esperar ou até forçar a decisão de implementação do contrato de parceria público-privada para maximizar seu retorno financeiro em projetos nos quais possivelmente já obteria lucro sem a existência de incentivos públicos tais como os presentes nas parcerias público-privadas. Desta forma, pode-se criar, com as PPPs, um incentivo perverso de acomodação do setor

privado no que diz respeito a investimentos em grandes projetos de infra-estrutura, que detenham certo risco inerente de investimentos.

6.2.1 Externalidades

Conforme proposto no capítulo anterior, uma das grandes vantagens ao parceiro privado em um projeto de parceria público-privada é a possibilidade de maximização do benefício social gerado na prestação de certo serviço de caráter público.

Sharle (2002) sugere que as agências públicas são predestinadas a investir em projetos que acarretem externalidades positivas em longo prazo, enquanto as entidades privadas investem em projetos puramente lucrativos. Assim, ao agente público fica a necessidade de procurar a estruturação de projetos os quais gerem certo benefício social aos seus contribuintes. A criação da parceria público-privada, então, torna-se a maneira na qual o agente público buscou alinhar seus interesses de geração de benefício social ao interesse privado de obter retorno financeiro sobre seus investimentos.

Na contratação de parcerias público-privadas, a busca por externalidades que aumentem o benefício social gerado pelos projetos prova-se um grande instrumento que capacita este alinhamento entre os parceiros público e privado. O agente público deve procurar e conseqüentemente avaliar econômico e financeiramente as externalidades implicadas por um projeto de PPP. Esta avaliação se torna extremamente necessária na hora de precificar um projeto tornando-o ou não apto a ser realizado pelo Governo.

Estas externalidades podem ser geradas tanto para o próprio agente público quanto para o setor privado como um todo, e geralmente não são diretamente incluídas no preço de um determinado projeto. Para a imensa maioria, se não para a totalidade dos estudos de caso analisados neste projeto, há uma considerável geração de externalidades positivas, materializadas como conseqüência da implementação do serviço ou da infra-estrutura escopo do projeto.

7. Recomendações

Neste capítulo serão resumidas as observações e análises realizadas ao longo da pesquisa sobre parcerias público-privadas, principalmente sobre os estudos de caso, previamente mencionados no capítulo 4 ou posteriormente no Apêndice A, ilustrando os principais aspectos notados a partir da experiência internacional, para futura referência na utilização destes exemplos na realidade brasileira.

7.1 Aspectos relevantes para o sucesso de uma PPP

Diversos estudos já foram publicados na Europa sobre a experiência internacional das parcerias, principalmente da Europa Ocidental, região pioneira e em fase adiantada tanto nos quesitos de execução, legislação e administração de projetos de parceria público-privada. Entre os diversos estudos relevantes sobre o tema, temos o texto de Demirag, Dubnick e Khadaroo (2004), no qual os autores propuseram uma série de pontos cruciais para se obter uma parceria público-privada bem-sucedida. A própria Comissão Europeia (2003) faz um estudo sobre vinte e seis casos relevantes da experiência europeia, enumerando, caso a caso, seus pontos mais interessantes, com potencial utilização como referência em novos projetos de parceria. O National Audit Office (1999; 2001; 2002; 2003; 2004), no Reino Unido, também faz diversas publicações de análise específica de sucessos e insucessos de projetos britânicos de Parceria Público-Privada.

Baseado nestes exemplos e em conclusões próprias desenvolvidas através do estudo previamente descrito neste texto, este autor procura sugerir os aspectos chave a serem observados tanto pelo setor público quanto para os licitantes para a obtenção de sucesso na utilização da estrutura de parceria público-privada em projetos públicos.

7.1.1 Preparo adequado do parceiro público

O ponto de partida para o sucesso de uma parceria público-privada está centrado no bom preparo do agente público antes do início da aplicação deste tipo de contrato nas concessões públicas. Aqui, não se trata de experiência prévia em projetos de PPP, mas sim de uma sólida fundamentação nos aspectos técnicos, financeiros e legais existentes neste tipo de parceria. Um projeto deve ser muito bem estudado para uma melhor decisão sobre a execução ou não via PPP, a definição de seu escopo, a elaboração de seu edital e a definição dos agentes públicos responsáveis pela sua condução. Um contrato bem feito, com escopos bem definidos e claras alternativas de tratamento a questões sensíveis ou imprevistas previne que acontecimentos inesperados inviabilizem a continuidade do projeto e penalizem tanto a parceria quanto os contribuintes.

Assim, projetos de parceria público-privada requerem estudos bem elaborados de demanda, capacidade de financiamento, viabilidade técnica e operacional e qualidade esperada do serviço, além do claro comprometimento do agente público na parceria. A contratação de assessores financeiros para o auxílio nestes estudos tem se mostrado uma opção de grande valia para a obtenção do melhor VfM do projeto – deve-se no entanto saber mensurar o valor destas contratações, de forma que seu custo, geralmente na faixa dos milhões de dólares, não seja maior do que o retorno gerado pela sua contratação.

Em outras palavras, o setor público responsável pelo desenvolvimento da parceria público-privada deve conseguir responder de forma bem fundamentada as seguintes perguntas:

- *A estrutura de Parceria Público-Privada é a mais adequada ao projeto, tanto nos aspectos legais, quanto financeiros e técnicos?*
- *Os cronogramas estabelecidos são realistas?*
- *Foram estabelecidos parâmetros para acompanhamento e monitoramento do projeto ao longo de sua vida útil?*
- *O setor público tem capacidade técnica para conduzir todo o processo de preparo do projeto sozinho?*

- *Existem projetos semelhantes a este contratados sob forma de PPP na experiência internacional?*

7.1.2 Estabilidade legal e institucional

Por tratar-se de projetos extremamente complexos, caros e demandantes de recursos, do ponto de vista tanto de mão-de-obra quanto financeiro, os projetos de parceria público-privada dependem profundamente de solidez legal e institucional para melhor atrair investimentos e atenção de operadores privados. Estruturas legais não claras tendem a encarecer os projetos, afugentar investidores e piorar o *value for money* aos contribuintes. A existência de diferentes legislações entre os Governos Federal, Estadual e Municipal para a instituição das parcerias público-privadas pode ser prejudicial para o desenvolvimento das PPPs no país – vide a existência de exemplos onde a complicada legislação torna-se um entrave para a entrada de novos participantes em processos de concessão de PPP ²⁰.

Por último, o setor público deve tentar reduzir ao máximo a complexidade e a burocracia envolvida no processo de licitação, pois estes aumentam desnecessariamente os custos do projeto e a probabilidade de erro, afugentando possíveis ofertantes.

7.1.3 Processo licitatório acessível

Toda a premissa de que os projetos de parceria público-privada são benéficos ao setor público, atraindo melhor *value for money* do contribuinte baseia-se na condição de haver real competição nos processos de licitação das concessões, forçando os parceiros privados a realizar lances em leilão que

²⁰ Cf. Holder (2006, p. 9). Neste texto, o diretor geral da Bilfinger Berger BOT GmbH, tradicional empresa europeia engajada em mais de 20 projetos de PPP em países do Ocidente Europeu, além de Reino Unido, Canadá e Austrália, diz que em países com legislação mal elaborada “[...] constrói-se um time, familiariza-se com as especificidades do país, mas não há incentivos para entrar em nenhum parceria” (Ibid., tradução nossa).

minimizam os custos do parceiro público através da utilização plena da melhor alocação de riscos possível para o projeto. Caso não exista um leilão competitivo e transparente para certo projeto de PPP, cria-se um poder de barganha ao licitante, tornando o processo mais caro ao setor público e, por conseguinte, para o contribuinte.

Experiências internacionais como aquelas no Reino Unido, onde os custos de preparo da proposta de oferta no leilão para a parceria são integralmente ou parcialmente cobertos pelo parceiro público, são muito eficazes na prevenção de ocorrência de leilões sem competição. Deve-se, no entanto, precificar este custo extra no processo licitatório, comparando-o com os ganhos gerados em possível oferta mais interessante ao parceiro público.

7.1.4 Estudo minucioso e específico de alocação de riscos

A alocação de riscos é um artifício que, caso bem utilizado, pode diminuir sensivelmente os custos de um projeto de parceria público-privada – e qualquer proposta que aumente o risco do setor público deve ser rigorosamente estudada. Assim, este autor sugere que, antes de elaborar o edital de um projeto de PPP, se faça um profundo estudo de possíveis alocações de risco entre os parceiros do projeto. Toda alocação de risco implica certo custo à parte detentora deste risco. Deve-se então tentar quantificar estes custos de forma que se possa obter a melhor estrutura possível de mitigação de riscos para o projeto em questão.

Ao contrário do que aparenta à opinião pública, a simples transferência da maior quantidade de riscos possíveis ao parceiro privado não tornar um projeto mais barato. Muito pelo contrário, a má alocação dos riscos implica grandes custos emergenciais, penalizando o projeto como um todo.

7.1.5 Boa governança corporativa

Um projeto de PPP possui, além de uma estruturação extremamente complexa, uma interação não tradicional entre certo agente público e um parceiro privado – a gestão compartilhada da Sociedade de Propósito Específico. Para que o projeto funcione de forma harmoniosa entre as partes, é necessária a definição prévia de utilização de bons instrumentos de governança corporativa – devendo inclusive estar previstos nos contratos da parceria. A instituição de comitês de arbitragem específicos (ou outro tipo de órgão para solução de conflitos) para o projeto, solução adotada em diversos países para projetos de maior complexidade, é altamente recomendável pois sua criação possibilita a mitigação de diversos riscos não especificados no contrato dos projetos, tornando possível assim atingir-se um valor ótimo de retorno de investimento para ambas as partes.

7.1.6 Aproveitamento da experiência gerada

O exemplo britânico de implementação de projetos de parceria com o setor privado mostra-nos que a constante leitura e estudo dos projetos já existentes e em vigor, e conseqüentemente o levantamento dos aspectos positivos e negativos observados nestes projetos constituem uma poderosa ferramenta de aprendizado que possibilita uma melhor execução de contratos futuros. Conforme já mencionado no capítulo 4.1.1, o departamento nacional de auditoria de projetos de PPP do Reino Unido (National Audit Office) realiza constantes estudos sobre as diversas parcerias em vigor no país, seja para alertar possíveis riscos futuros quanto para criticar aspectos passados dos projetos, em ambos os casos tentando aumentar a expectativa de retorno ao agente público e melhor utilização do dinheiro dos contribuintes.

Assim, é altamente recomendável a criação de algum órgão de acompanhamento e análise dos projetos de PPP, levantando entre as características do projeto aquelas que agregam valor e aquelas que penalizam a concessão e o contribuinte.

7.1.7 Capacidade de adaptação a eventos inesperados

Um fato comum a todas as parcerias analisadas foi que as Sociedades de Propósito Específico enfrentaram, invariavelmente, situações as quais não haviam previsto à época de assinatura dos contratos e fechamento financeiro. O tempo de duração de contrato também tende apenas a agravar este quadro, forçando a parceria a ser extremamente flexível para superar estas situações. Projetos nos quais a SPE falhou em contornar fatos adversos obrigou uma intervenção por parte do agente público, minando o projeto e penalizado de forma extremamente negativa o contribuinte.

Assim, mais do que se basear em dados históricos ou dados comparativos de outras parcerias público-privadas, ambas as partes envolvidas na transação têm que focar seus esforços na superação de adversidades não previstas em contrato

8. Conclusões

Este estudo procurou entender a experiência de contratação público-privada no formato de parceria (PPP) em todo o mundo, avaliando os tanto seus aspectos positivos quanto os aspectos negativos observados.

Embora os benefícios destas parcerias em PPP com o setor privado sejam claros, tais relacionamentos não devem ser encarados como o único curso de ação possível que, com efeito, seja complexo para projetar, implementar e operar algum projeto. Estão disponíveis diversas fontes alternativas de financiamento, inclusive arranjos institucionais “público-público”, que não devem ser desprezadas na esperança de que as PPPs ofereçam uma solução milagrosa. Dessa forma, as PPPs devem ser cuidadosamente avaliadas no contexto do projeto, do benefício público e dos ganhos relativos a serem obtidos nas diferentes abordagens. Além disso, as características nacionais, situações macroeconômicas específicas e a estrutura política local devem ser favoráveis o suficiente para permitir e facilitar o desenvolvimento das PPPs.

Além disto, dado que os primeiros projetos de parceria público-privada no mundo estão entrando somente agora em sua fase operacional, existem diversos elementos de risco de difícil previsão que ainda podem ocorrer nos próximos 15 a 20 anos de contrato – ou seja, o processo de contratação de projetos em parcerias público-privadas encontra-se em desenvolvimento e não está ainda consolidado, ou seja, seus riscos ainda são precificados pelos parceiros privados na hora de contratação, o que pode penalizar o projeto de tal forma que faça com que a estrutura de PPP não ser torne a opção com melhor VfM para o projeto em questão.

De qualquer forma, a criação de projetos de parceria nas quais se engesse recursos em prazos longínquos de mais de trinta anos, deve ser feita de forma extremamente bem estudada, sem pressões externas (como por exemplo, pressões políticas) e com a devida análise comparativa entre todos os meios possíveis de contratação pública – ou seja, uma análise bem estruturada de *Value for Money* para todos os projetos. E mais do que o comprometimento público com a parceria, ambos os parceiros privado e público têm que demonstrar alta capacidade de adaptação

para situações imprevistas. O sucesso de um projeto de PPP depende basicamente de três requisitos: a correta estruturação, por parte do setor público, do escopo da parceria e do contrato de concessão; a capacidade de comprometimento das duas partes envolvidas e a sua habilidade de trabalhar em conjunto e, por último, da capacidade da Sociedade de Propósito Específico criada de gerir da forma mais eficiente e eficaz possível os serviços sob sua gestão.

8.1 Validade das Observações

Deve-se salientar que todos os estudos de caso analisados foram realizados em países com realidades diferentes entre si e do Brasil, cada um respondendo a características próprias nacionais, tanto no que tange a aspectos políticos quanto econômicos e legais. No mais, entende-se que essas diferenças não comprometem a validade das comparações realizadas, sendo estas perfeitamente cabíveis e de suma relevância para aplicação de seus aspectos positivos e soluções adotadas na futura experiência nacional.

8.2 Sugestões Para Futuros Trabalhos

A seguir constam algumas sugestões para futuros trabalhos relacionados ao estudo das parcerias público-privadas no Brasil.

Inércia privada frente ao incentivo da PPP. Conforme alertado neste estudo, um dos principais problemas que podem ser gerados pela introdução das parcerias público-privadas em um país é a criação de um incentivo negativo às entidades privadas, que podem preferir esperar a introdução de incentivos públicos via PPP para realizarem projetos que poderiam operar sozinhos. Em outras palavras, estas entidades privadas poderiam solicitar ao governo a estruturação de uma PPP em um projeto que já traria retorno financeiro atrativo se simplesmente tocado pela iniciativa privada, tentando desta forma diluir seus riscos. Por ser um

tema de difícil mensuração e ao mesmo tempo potencial grande impacto econômico, este autor crê ter este estudo de impacto grande utilidade.

Impacto da federalização nos contratos de PPP. Dada a diferente metodologia e legislatura para a aplicação de contratos de parceria público-privada no Brasil, este autor sugere um estudo sobre os impactos da distribuição regional deste tipo de contrato. É possível que esta segregação crie diferenças de metodologia e legislação que possam afetar a eficiência de implementação de projetos de PPP, inibindo a entrada de certos parceiros privados neste tipo de projeto. Outro ponto relevante é a criação de fundos de garantia para os projetos – enquanto que para a República e para Estados com grande capacidade financeira isto não se torne um entrave, para pequenos municípios isto pode se tornar um grande problema, tornando-se talvez fator de grande risco para a saúde financeira da cidade em questão.

Um dos exemplos mundiais onde existe uma grande segregação entre o Estado e suas unidades federativas na aplicação de contratos de PPP é o Canadá, possível ponto de partida para uma análise comparativa.

Impacto da divisão de pagamentos para períodos de longo prazo. Apesar da solução de implementação das PPPs aliviar a saída de caixa para investimentos do setor público, analisando em longo prazo – período de 25 a 30 anos – estes pagamentos de contraprestação pública ao setor privado tendem a somar grandes valores, semelhantes ou quiçá maiores do que aqueles que seriam inferidos em caso de prática de concessão pública tradicional. Assim, o autor sugere um estudo sobre este possível e bem provável impacto, já sugerido no capítulo 6.1.3, sobre o equilíbrio financeiro público em um período superior a 20 anos.

Impacto da divisão de riscos em projetos de PPP. Este é talvez o aspecto de maior discussão e profundidade de estudos dentro de um projeto de PPP. O estudo do impacto da divisão de riscos quando da elaboração de contratos de parceria é uma poderosa ferramenta para o governo e que tende a aumentar significativamente o retorno de um projeto e a boa utilização do dinheiro dos contribuintes. Ao contrário da experiência Européia, principalmente em países com maior estabilidade tanto política quanto financeira, os riscos tendem a penalizar mais o valor de um projeto em países como o Brasil.

Estudo comparativo de concessões rodoviárias. Estudo comparativo – sob os aspectos econômico-financeiros e também benefício social gerado – entre a concessão tradicional de rodovias, muito utilizada no Brasil, e uma possível nova abordagem utilizando as parcerias público-privadas neste tipo de contratação, visto que já existem no *pipeline* de projetos de PPP dos Governos Federal e Estaduais alguns projetos envolvendo concessões rodoviárias (BR-101, BR 116, entre outras).

9. Referências Bibliográficas

- ARTHUR ANDERSEN AND ENTERPRISE LSE. *Value for money drivers in the private finance initiative*. Londres: The Treasury Taskforce, 2004.
- ASCHER, F. Le partenariat public-privé in “(re)développement”. Le cas de la France. In HEINZ, W. (Org.) *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*. Paris: L'Harmattan, 1994.
- BAKER, R. Investigating Enron as a Public Private Partnership. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Bradford: v. 16, n. 3, p. 446-66, 2003.
- BAIN, R., *Traffic Forecasting Risk: Study Update 2004*. Standard & Poor's. Londres: 19 de outubro de 2004.
- BEATTY, S. *Public-Private Partnerships Around the World*. KPMG. Apresentação para Canadian Forum on Public Procurement – St. John 's, Newfoundland em 01 de outubro de 2001.
- BERZANÇON, X. Une approche historique du partenariat public-privé. In: CHARTRIE, I; UHALDEBORDE, J.M. (Org.). *Partenariat public-privé et développement territorial*. Revue d'économie financière. Paris : Le Monde éditions, ed. especial, 1996.
- BONAR, M. *PPP for rail infrastructure*. Londres: Nabarro Nathanson.
- BORGES, L.F.X.; PASSIN, J.A.B. A Nova Definição de Parceria Público-Privada e sua Aplicabilidade na Gestão de Infra-estrutura Pública. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v.10, n.20, p.173-196: Dezembro 2003.
- BORGES, L.F.X.; Neves, C. Parceira 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: Junho 2005.
- BLOUNT, J., *Brazil's Potholed Roads, Jammed Freight Links Choke Export Boom*. Nova Iorque: Bloomberg, 21 mar. 2005.
- BRASIL. Decreto Federal nº 5.411, de 06 de abril de 2005. Autoriza a integralização de cotas no Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para venda e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 abr. 2005.
- _____. Lei nº 11.079, 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, DF, 30 dez. 2004b. Seção 1, p.8.

-
- _____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, atualizada pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: 14 de fevereiro de 1995.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Modelos alternativos de financiamento com ênfase na infra-estrutura: Parcerias Público-Privadas – PPP*. Brasília: SPIE, nov. 2002, 30 p.
- _____. *PPA 2004-2007 – I Carteira de Projetos de Infra-estrutura – Parceria Público-Privada*. Brasília: Dezembro de 2003.
- CALDER, P. B. et al. *Canadian PPP market: Maturing an expanding beyond British Columbia*. Toronto: Standard and Poor's, 14 de março de 2006.
- CAMINOTO, J. Primeira PPP será ferrovia Norte-Sul. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 12 de abril de 2005.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, *Experiência Internacional das Parcerias Público-Privadas: O Exemplo Inglês*. [S.l.: s.n.], 2004.
- CRENDENDIO, J. E. USP construirá hotel com 150 apartamentos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 de maio de 2006.
- DIAZ, E. A.; AMARAL JUNIOR, J. B. C. *Modelo de definição do grau de intervenção do Estado e as formas de propriedade*. São Paulo: FGV, [200-].
- DEMIRAG, I.; DUBNICK, M.; KHADAROO, I. A Framework for examining Accountability and Value for Money (VFM) in the UK's Private Finance Initiative (PFI). *Journal of Corporate Citizenship*. [Belfast], UK: Greenleaf Publishing, n. 15, p. 63-76, outono 2004.
- DEPARTMENT OF TRANSPORT. *Nº 10 Policy Unit*. The Department for Trade and Industry and Government Office for London. Londres: [s.n.], 2001.
- DOUAT, E. Les différentes formes de partenariat public-privé en France. In CHARTRIE, I.; UHALDEBORDE, J.M. (Org.). *Partenariat public-privé et développement territorial*. Revue d'économie financière. Paris: Le Monde éditions, ed. especial, 1996.
- ENGLISH, L. M.; GUTHRIE, J. Driving privately financed projects in Australia: What makes them tick? *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Bradford: v.16, n. 3, p. 493-411, 2003.
- ERLENDSSON, J. *Value For Money Studies in Higher Educations*. 04 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.hi.is/~joner/eaps/wh_vfmhe.htm>. Acesso em 20 de setembro de 2006.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General Regional Policy. *Resource Book on PPP Case Studies*. [S.l.: s.n.], 2004.

_____. Diretrizes para Parcerias Público-Privadas Bem-Sucedidas. [S.l.]. 2003.

EXMAN, F. Fundo garantidor é constituído com R\$ 3,43 bilhões. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 27 de janeiro de 2006.

FIOCCA, D., BNDES: *PPPs & Infra-estrutura*. Apresentação do BNDES em 31 de Agosto de 2005

FITCH RATINGS. *Public-Private Partnerships: the Next Generation of Infrastructure Finance*. Nova Iorque: Fitch Ratings, 06 de agosto de 2004.

FLYVBERG, B., BRUZELIUS, N., ROTHENGATTER, W. *Megaprojects and risk – an anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GADELHA, S. R. B. *Uma Abordagem de teoria dos Jogos e Teoria dos Contratos às Concessões em Rodovias, conforme a Lei das Parcerias Público-Privadas*. Brasília: ESAF, 2005. 69 p. Monografia não premiada no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Tópicos Especiais de Finanças Públicas.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. Accounting for Public Private Partnerships. *Accounting Forum*. Londres, v. 26, n. 3, p. 245-70, 2002.

HARRIS, S., *Public Private Partnerships: Delivering Better Infrastructure Services*. Washington D.C.: Intra-American Development, 2004.

HERTZOG, R. A propos des modèles de partenariat public-privé dans les services publics locaux en Europe. In: CHARTRIE, I; UHALDEBORDE, J.M. (Org.). *Partenariat public-privé et développement territorial*. Revue d'économie financière. Paris : Le Monde éditions, ed. especial, 1996.

HOORENS, D.; PERETTI, M.P. Les collectivités locales et le partenariat public-privé: la logique financière. In: CHARTRIE, I; UHALDEBORDE, J.M. (Org.). *Partenariat public-privé et développement territorial*. Revue d'économie financière. Paris : Le Monde éditions, ed. especial, 1996.

HOLDER, R. *A decade of PFI imparts discipline and process to U.K. public sector infrastructure procurement*. Londres: Standard & Poor's, 24 abr. 2006a.

_____. *PFI at the sharp end – The sponsors' view*. Londres: Standard & Poor's, 24 abr. 2006b.

HOUSE OF COMMONS, COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS. *Channel Tunnel Rail Link*. Thirty-eighth report of Session 2005-06. Hc 727. Londres: 04 de maio de 2006.

-
- KON, A. *Subsídios teóricos e metodológicos ao planejamento econômico público*. São Paulo: EAESP / FGV / NPP – Núcleo de pesquisa e publicações. Relatório de pesquisa n°12 / 1997.
- LOSCHACOFF, D. *PPP projects in Netherlands. Advisory Group on Privatisation*. Budapeste: PPP knowledge centre, 19 set. 2000.
- MANLEY, J. et al. *Evolution not revolution: Rating the PPP sector 10 years on*. Londres: Standard & Poor's, 23 fev. 2006, 5 p.
- MANTEGA, G., *Public-Private Partnership in infrastructure: An Agenda for Growth*. Apresentação do Ministério do Planejamento em Washington D.C. em 03 de dezembro de 2003.
- MEXICO. Secretaría de Educación Pública. *Universidad Politécnica de San Luis Potosí...* [Ciudad del México: s.n.], abr. 1995. 78p. Disponível em: <http://www.pps.sse.gob.mx/docs/universidad_san_luis.pps>. Acesso em: 03 ago. 2006.
- MIDGLEY, P. *Urban transport in Asia: An operational agenda for the 1990s*. World Bank Technical Paper n. 224. Washington: World Bank, 1994, 11 p.
- MUKAI, T. *Parcerias público-privadas – comentários à Lei Federal n° 11.079/04, às leis estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, e à lei municipal de Vitória/ES*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. *Examining the value for money of deals under the Private Finance Initiative*. Report by the comptroller and auditor general. Hc 739 Session 1998-1999. Londres: 1999.
- _____. *London Underground PPP: Were they good deals?* Report by the comptroller and auditor general. Hc 645 Session 2003-2004. Londres: 17 jun. 2004.
- _____. *Managing the relationship to secure successful partnership in PFI projects*. Report by the comptroller and auditor general. Hc 375 Session 2001-2002. Londres: 29 nov. 2001.
- _____. *National Savings and Investments' deal with Siemens Business Services, four years on*. Report by the comptroller and auditor general. Hc 626 Session 2002-2003. Londres: 08 de maio de 2003.
- _____. *Public Private Partnerships: Airwave*. Report by the comptroller and auditor general. Hc 730 Session 2001-2002. Londres: 11 de abril de 2002.
- NEW SOUTH WALES GOVERNMENT. *Working with Government: Guidelines for Privately Financed Projects*. Sydney, NSW: [s.n.] nov. 2001.

- NEWBERRY, S.; PALLOT, J. Fiscal (ir) responsibility: Privileging PPPs in New Zealand. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Bradford: v. 16, n. 3, p. 467-92, 2003.
- OHL, M., NAVARRO, T., MILANEZ, F. Preços marcados. *Foco Economia e Negócios*, São Paulo: p. 16-19, 27 de junho de 2005.
- PÉTRIQUE, P.L. Les PPP, source d'amélioration. In: *La lettre de Confrontations Europe*. Paris: ed. ago./set., 2003.
- PERRET-GENTIL, J. C. (Coord.). Partenariat Public-Privé. Projet MP 03-01. *Partenariat public-privé pour le financement et la fourniture de services et infrastructures...* Yverdon-les-Bains: HES-SO, 13 jun. 2005. 86 p.
- PINTO, M. B. Repartição de riscos nas Parceiras Público-Privadas. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: v.13, n.25, p.155-182, junho 2006.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. Londres: mai 2004, p. 45.
- _____. *Public Private Partnerships. UK expertise for international markets*. Londres: 2003, p. 22.
- RIESS, A. *Is the PPP model applicable across sectors?* Luxemburgo: EIB Papers, v. 10, n. 2, 20 jan. 2005, 25 p.
- RUEGG, J.; DECOUTÈRE, S.; METTAN, N. *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?* Lausanne: Presse polytechniques et universitaires romandes, 1996.
- SADRAN, P. Public-private partnership in France: a polymorphous and unacknowledged category of public policy. *International Review of Administrative Sciences*. Londres: SAGE Publications, 2004, 19 p.
- SLOMSKI, V.; SCARPIN, J. E. *Estudo dos fatores condicionantes do Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios do Estado do Paraná...* In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 2006, São Paulo. Anais. São Paulo: Atlas, 2006.
- SOARES, R.P.; CAMPOS NETO, C.A.S. *Texto para Discussão N° 1010. Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceira Público-Privada (PPP) em Face da Experiência Recente no Brasil*. [Rio de Janeiro]: IPEA, março de 2004
- SOTTOMAYOR, F., Parcerias Público-Privadas: O Projeto de Lei em tramitação no Congresso Nacional. Apresentação da ANAPAR em 27 de agosto de 2004.
- STANDARD & POOR'S. *Infrastructure Finance Ratings: Public Private Partnerships – Global Credit Survey*. Londres: mai. 2006.

STRONG, J.S.; GUASCH, J.L.; BENAVIDES, J., *Managing Risks of Infrastructure Investment in Latin America: Lessons, Issues, and Prescriptions*. Washington D.C.: Intra-American Development, 2004.

UK TRADE AND INVESTMENT. *How to access UK expertise in Public Private Partnerships*. [S.l: s.n.], 2004.

VARMA, J. Taking privatization further. In: MORRIS, S. (Org.) *India Infrastructure Report 2003: Public Expenditure Allocation and Accountability*. Nova Deli: Oxford University Press, 2003, xxii, p. 175-201.

VICKERMAN, R. Private financing of transport infrastructure: Some UK experience. In: VON HIRSCHHAUSEN, C., BECKERS, T. e. MITUSCH, K. (Org.). *Trends in Infrastructure Regulation and Financing*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

GLOSSÁRIO

<i>Benchmark</i>	Pesquisa quantitativa e qualitativa realizada com concorrentes ou dentro de outros setores da própria empresa para análise comparativa de qualidade, eficiência, eficácia, produtividade, entre outros
<i>Core business</i>	Negócio principal ou central de uma dada empresa, companhia ou entidade pública
<i>Deliverable</i>	Cada uma das etapas a serem entregues em um projeto
<i>Pipeline</i>	Carteira de projetos pendentes ou em fase de contratação
<i>Players</i>	Termo utilizado para designar cada um dos participantes em um projeto
<i>Precificação</i>	Quantificação monetária de certo aspecto qualitativo

APÊNDICE A – OUTROS ESTUDOS DE CASO

Neste apêndice, agrupa-se pequenos resumos de outros estudos de caso analisados para a elaboração deste texto, mas de menor importância para o contexto do trabalho.

A.1 Metrô de Toulouse

O metrô de Toulouse, na França, apesar de não ter sido caracterizado por um projeto de PPP e sim de concessão pública, é um exemplo concreto para provar a alta resistência francesa a projetos de iniciativa privada – e conseqüentemente a grande descrença do setor privado para realizar parcerias com entidades governamentais. Neste projeto, foi contratado através de concessão realizada por sistema de leilão um consórcio privado para a realização das obras de operações da linha A do Metrô de Toulouse, em 1988. Os trabalhos de construção terminaram em 1993 após investimentos orçados em 3.900 francos.

O projeto foi um sucesso tanto no que se refere aos prazos, aos custos, e na demanda gerada – o crescimento de público para a linha A após cinco anos de projeto cresceu 35%, frente os 20% projetados em 1988. Este sucesso, no entanto, fez com que as autoridades públicas que autorizaram a concessão declarassem o fim do projeto e retomassem o controle público da linha A do metrô – isto apenas dois anos após a sua inauguração oficial. Apesar de poder ser facilmente mitigado através de cláusulas contratuais bem redigidas, o risco político existente em projetos de parceria com o setor público tende a ser majorado pelas companhias privadas licitantes, tendo em vista a ocorrência de problemas como este. Isto poderá ser refletido no valor das ofertas feitas em futuras parcerias, diminuindo o VfM dos projetos e penalizando os contribuintes.

A.2 National Savings and Investments'

O National Savings and Investments' (NSI) é uma agência financeira britânica criada em 1861 como um Banco Postal, com o propósito de incentivar a utilização de serviços de poupança para os trabalhadores assalariados do Reino Unido. Em 2000, cerca de 140 anos após sua fundação, o NSI tinha em sua carteira 12% de todas as contas poupança do país, com mais de 30 milhões de clientes com investimentos totais de £ 62,5 bilhões em seus três centros de operação, em Blackpool, Durham e Glasgow.

Após constatação de que seus serviços, altamente dependentes de implementação de novas tecnologias, não seriam atendidos de forma satisfatória se fornecidos pelo Governo, foi implementada uma parceira público-privada para a sua modernização, operação de seus serviços e do processamento de transações, em uma das maiores terceirizações jamais contratadas por um departamento governamental britânico.

Este projeto se destacou no Reino Unido devido há alguns aspectos operacionais específicos. Em primeiro lugar, pois este foi o primeiro projeto no qual um dos principais artifícios declarados pelo parceiro privado para diminuir custos seria através do corte de pessoal – dos 4.100 empregados existentes à época da administração pública para menos de 2.000. Este aspecto, muito delicado, gerou diversos protesto de no Reino Unido. Para driblar este problema, o consórcio vitorioso, formado pela Siemens Business Services (SBS) declarou em sua proposta a disposição de realocar estes trabalhadores para outras companhias da Siemens. No entanto, o que se observou foram 1.200 pedidos de demissões por aposentadoria antecipada, 250 demissões e 650 realocações.

Outro ponto específico deste projeto foi a prestação de garantias firmes pela companhia controladora da SPE – A Siemens se comprometeu a intervir caso houvesse sensíveis problemas financeiros na parceria. Isto também era uma medida inédita, e, por dar maior garantia à parceria, acabou por tornar o custo de financiamento extremamente baixo e atrativo.

A.3 High Speed Rail Link

Após a construção da linha de trem-bala entre Paris e Bruxelas, o governo Holandês decidiu iniciar estudos, através de seu Ministério de Finanças, para a criação de uma linha de trem de alta velocidade entre Amsterdam e a fronteira belga. Através destes estudos, procurou-se entender a melhor estratégia de implementação do projeto, fosse ele desenvolvido através de investimentos públicos ou público-privados.

Após três anos de estudos e projeções, o governo Holandês optou pela utilização da contratação via PPS (Publiek Private Samenwerking, ou Parceira Público-Privada) para o projeto, financiamento e construção e adequação de 125 quilômetros de ferrovias, 85 destes novos, capazes de suportar o tráfego de trens de velocidade de até 300 km/h, além da construção 170 obras de infra-estrutura, tais como viadutos, pontes, túneis e até um aqueduto. Este seria o maior projeto de PPP realizado na Holanda e um dos maiores projetos de construção de ferrovia de alta velocidade em toda a Europa, com custos totais estimados em € 6,1 bilhões

Por se tratar de um projeto com imensa dificuldade técnica e operacional no que tange a entrega da infra-estrutura necessária para a operação do trem – mais de 75% do trecho da ferrovia construída não ficaria no nível do solo, e sim sobre viadutos e pontes ou abaixo de túneis e de um aqueduto – o governo Holandês decidiu dividir o projeto em duas PPPs diferentes: Uma específica para a entrega da infra-estrutura do trem e outra para a operação das linhas. A primeira tem contrato fixado de cinco anos de duração, e foi concedido ao consórcio formado. Após estes cinco anos, inicia-se a operação das linhas, através da segunda PPP, que tem duração prevista por contrato de vinte e cinco anos. A estrutura do projeto está simplificada na a seguir:

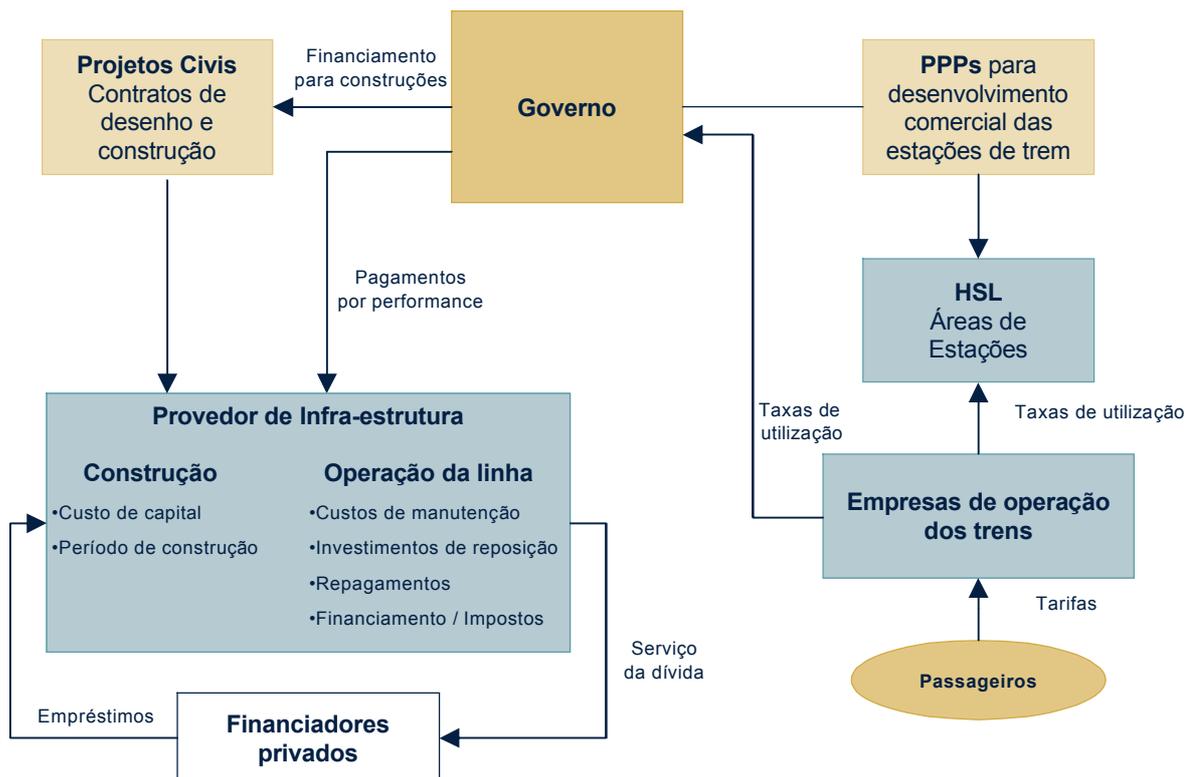


Figura A.1 – Diagrama ilustrativo para PPP da HSL-Zuid

Fonte: Adaptado de Loschacoff (2000)

Esta divisão, pouco comum em projetos de PPP que costumam delegar todas as tarefas de um projeto a um mesmo consórcio, é altamente recomendável em projetos nos quais seja clara a divisão de objetivos de *output* e nos quais haja necessidade de grande especialização em uma das tarefas. Ou seja, para viabilizar a escolha do parceiro com a maior capacidade técnica de construção da complexa infra-estrutura da HSL, o governo Holandês optou por contratar um consórcio diferente especificamente para operação das linhas.

O sucesso deste projeto foi vital para o incentivo de estudos para implementação de diversos outros projetos de PPP na Holanda.

ANEXO A – LEGISLAÇÃO

Decretos

Decreto Federal nº 5.385, de 04 de março de 2005;

Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – CGP e dá outras providências como, por exemplo, o escopo deste comitê, o número de membros e os órgãos governamentais que os indicam, a frequência das reuniões, o tipo de deliberação, entre outros. Este decreto também institui a Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas – CTP, que tem como principal escopo a análise de projetos e a indicação ao CGP dos serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada.

Decreto Federal nº 5.411, de 06 de abril de 2005;

Autoriza a integralização de cotas no Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para venda e dá outras providências. As ações disponibilizadas pelo decreto são aquelas detidas pela União, das seguintes empresas: Banco do Brasil, CVRD, Embraer, Petrobrás, Usiminas, Tractebel, Eletrobrás, Coelba, Celpe, Comgás, Coelce, Gerdau e Rhodia-Ster.

Leis

Lei das PPP – Lei nº 11.079, de 30 dezembro de 2004;

A chamada “lei das PPPs”, institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública. Ela indica quais projetos podem ser contratados sob regime de PPP, prevê a criação do comitê gestor, do Fundo Garantidor, entre outros.

Lei de Concessão – Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

A chamada “lei de Concessão” dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Esta lei serve de base para a criação da lei das PPPs.

Lei de Concessão – Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995:

Esta lei faz algumas alterações na Lei da Concessão, do mesmo ano, e estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Ela aumenta de forma considerável o escopo de projetos a serem realizados via Concessão, tais como projetos de vias federais, barragens, contenções, estações aduaneiras, serviços postais, entre outros.

Lei das Licitações – Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

A chamada “Lei das Licitações” regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Esta lei serve como base legislativa tanto para a contratação de concessões públicas quanto para a contratação de parcerias público-privadas.

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000)

A chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal” estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Ela tem vital importância para a contratação de parcerias público-privadas, uma vez que a legislação de PPPs institui como obrigação governamental a observação de um limite de um ponto percentual das receitas públicas para o pagamento de projetos deste tipo.

Resoluções

Resolução do Comitê Gestor de PPP Federal nº 2, de 19 de setembro de 2005;

Dispõe sobre a criação de forças-tarefa para a implementação de projetos de parcerias público-privadas. Estas forças-tarefas serão compostas por membros de cada um dos Ministérios componentes do CGP, somados a representantes do Ministério ou Agência Reguladora competente ao setor analisado, designados pelo Coordenador da CTP.

Resolução do Comitê Gestor de PPP Federal nº 1, de 05 de agosto de 2005;

Dispõe sobre o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP.

Portarias

Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 614, de 21 de agosto de 2006

Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP, de que trata a Lei nº 11.079, de 2004.

Portaria da CGP nº 57, de 23 de janeiro de 2006;

Criar Força-Tarefa para implementação dos projetos da Ferrovia Norte-Sul, Ferroanel de São Paulo e Variante Ferroviária Guarapuava-Ipiranga.

Portaria da CTP nº 977, de 10 de novembro de 2005;

Criação da força-tarefa para a implementação de parceria público-privada para os projetos da BR 116 e BR 324 e para a construção e operação da Ferrovia Norte-Sul.

Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão n° 261, de 02 de setembro de 2005;

Substitui membro titular do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para integrar a Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas - CTP e designa seu coordenador.

Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão n° 57, de 28 de março de 2005;

Designa membros para compor a Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas – CTP.

Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão n° 52, de 16 de março de 2005;

Designa como membros do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – CGP, os ministros da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e o chefe da Casa Civil, e como suplentes os respectivos Secretários-Executivos.