

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Antonio Pereira de Araujo Filho

**ANÁLISE DE DUAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM BELO HORIZONTE A
PARTIR DA ÓTICA DA GESTÃO PÚBLICA: Educação e Iluminação Pública**

Belo Horizonte

2019

Antonio Pereira de Araujo Filho

**ANÁLISE DE DUAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM BELO HORIZONTE A
PARTIR DA ÓTICA DA GESTÃO PÚBLICA: Educação e Iluminação Pública**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci

Belo Horizonte

2019

A663a

Araujo Filho, Antonio Pereira de.

Análise de duas parcerias público-privadas em Belo Horizonte a partir da ótica da gestão pública [manuscrito] :educação e iluminação pública/ Antonio Pereira de Araujo Filho. – 2019.

[7], 76.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Bibliografia: f. 75-83

1. Administração Pública– Belo Horizonte (MG). 2. Parceria Público-Privada (PPP). 3. Reforma Gerencial – Belo Horizonte (MG). 4.. Educação Infantil – Belo Horizonte (MG). I. Batitucci,Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 35(815.11)

Antonio Pereira de Araujo Filho

**ANÁLISE DE DUAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM BELO HORIZONTE A
PARTIR DE ÓTICA DA GESTÃO PÚBLICA: Educação e Iluminação Pública**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci

Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci (Orientador)

Profa. Dra. Adelaide Maria Coelho Baêta (Avaliadora)

Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (Avaliador)

Belo Horizonte, 27 de março de 2019

RESUMO

A Administração Pública no Brasil tem passado por várias crises, que se tornaram mais explícitas após o retorno democrático pós Constituição de 1988. Seu viés democrático e social, entretanto, não atentou nem para a questão fiscal nem para a questão da coordenação dos diversos entes federados. Descoordenadamente surgem ações no sentido de diminuição do Estado, como o início do processo de privatizações no início dos anos 1990. Em 1995 se inicia um processo de reforma do Estado, com uma visão mais próxima do mercado, apropriada do modelo britânico da *New Public Management*, que aqui ficou conhecido como reforma gerencial ou Nova Gestão Pública (NGP). Dentre os resultados dessa reforma surgiram as organizações sociais, as agências reguladoras e uma reformulação do processo de concessões de serviços públicos à iniciativa privada. Nesta esteira, no início do século XXI, surgiram as Parcerias Público-Privadas, modelos especiais de concessão onde o Estado é responsável por parte da remuneração do concessionário (Concessão Patrocinada – quando a tarifa a ser cobrada do usuário não cobre os custos da prestação do serviço) ou pela sua totalidade (Concessão Administrativa – o Estado arca com a totalidade do pagamento, quando não é possível ou permitido a cobrança de tarifa do usuário). Neste estudo, analisamos duas Parcerias Público-Privadas realizadas pelo Município de Belo Horizonte, uma inédita no Brasil na área de educação infantil, e outra na área de Iluminação Pública, que prevê a construção de uma infraestrutura para um sistema de cidade inteligente. São duas PPP em estágios diferentes de evolução e que mostram como o Estado deve se comportar e como aprender com seus erros e acertos, para que as PPP possam atuar no real interesse da sociedade.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada, Belo Horizonte, Educação Infantil, Iluminação Pública, Cidade Inteligente.

ABSTRACT

Public administration in Brazil has gone through several crises, which became more explicit after the democratic return post-1988's Constitution. However, its democratic and social bias did not address either the fiscal question or the coordination of the various federated entities. Disorganized actions appear in an effort to reduce the State, such as the beginning of the privatization process in the early 1990s. In 1995, a process of State reform begins, with a closer view of the market, appropriated from the British model of New Public Management, which here is known as managerial reform or Nova Gestão Pública (NGP). Among the results of this reform came the social organizations, regulatory agencies and a reformulation of the process of public service concessions to private initiative. In this wake, at the beginning of the 21st century, Public-Private Partnerships emerged, special concession models where the State is responsible for part of the concessionaire's remuneration (Sponsored Concession - when the user's fee is not enough for the service) or by its totality (Administrative Concession - the State bears the totality of costs, when it is not possible or allowed to charge the users). In this study, we analyze two Public-Private Partnerships (PPP) carried out by the Municipality of Belo Horizonte: one in the area of childhood education (unprecedented in Brazil) and the other in the area of Street Lighting, that can provide an infrastructure for a smart city system. These are two PPPs at different stages of evolution, and they show how the State should behave and how it may learn from its failures and successes so that PPP can act in the real interest of society.

Keywords: Public-Private Partnership, Belo Horizonte, Childhood Education, Street Lighting, Smart City.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCIP	Contribuição para Custeio da Iluminação Pública
CD/FNDE	Conselho Diretor / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
CGP	Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas
CMBH	Câmara Municipal de Belo Horizonte
COF	Câmara de Orçamento e Finanças
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EBP	Estruturadora Brasileira de Projetos
EC	Emenda Constitucional
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
GE	General Electric
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFC	International Finance Corporation
INCC	Índice Nacional de Custo da Construção
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IP	Iluminação Pública
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ISSQN	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MIP	Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management

OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PFI	Private Finance Initiative
PL	Projeto de Lei
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PPA (PPAG)	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PRODABEL	Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMOBI	Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
SMPOG	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDECAP	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
VfM	Value for Money

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A BUSCA PELA EFICIÊNCIA.....	13
3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – UM OLHAR PELO MUNDO.....	22
4 PPP NO BRASIL – UM CAMINHO RECENTE.....	29
5 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES, ACCOUNTABILITY E GERENCIAMENTO DE RISCOS.....	37
6 UMA PPP NA PRÁTICA.....	44
7 A PREFEITURA DE BELO HORIZONTE E A PBH ATIVOS.....	50
8 A PPP DA EDUCAÇÃO.....	53
9 A PPP DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA.....	61
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67

1 INTRODUÇÃO

Parcerias entre o setor público e o privado não são novidades na história. Diversos autores (FORRER et. al, 2010; SOUSA, 2015; GRILO, 2008) relatam experiências da antiga Grécia e do Império Romano que tratam de delegação a um parceiro privado da manutenção e cobrança de tributos em estradas, suprimento de alimentos, etc. França e Reino Unido também se utilizaram de formas de parcerias na construção de infraestrutura e mesmo no processo de colonização. Dentro do Estado colonial português, as Ordenações Filipinas também já previam a contratação de terceiros privados para a construção de obras públicas, mesmo em suas colônias, Brasil incluso. Então, embora o conceito de parceria público-privada já pudesse ser observado no Brasil desde o período colonial, foi somente em 2004 que a legislação brasileira acolheu o nome de parceria público-privada, com a edição de Lei nº 11.079, de 30 de dezembro.

Este trabalho busca analisar duas Parcerias Público-Privadas (PPP) em Belo Horizonte, sob a ótica da gestão, da eficiência e do interesse público. A concessão de serviços públicos à iniciativa privada é, de longa data, uma questão que divide opiniões: parte da sociedade acredita que serviços públicos são obrigação do Estado, e por ele devem ser providos; outra parte acredita que o Estado é menos eficiente que o mercado e, portanto, deve deixar o mercado cuidar da prestação de serviços.

Quando o Estado reconhece que não tem condições de arcar sozinho com o desafio de prestar todo o serviço público que a sociedade demanda dele, ele deve escolher entre deixar o mercado assumir totalmente essa função, ou fazer parcerias, seja com o mercado, com organizações não governamentais ou mesmo com outros entes estatais para prover esses serviços. Para Przeworski (2006), a qualidade do desempenho do Estado depende do funcionamento de seu desenho institucional, e “instituições bem concebidas podem permitir que os governos intervenham melhor na economia – e os induz a fazê-lo – do que um Estado não-intervencionista” (PRZEWORSKI, 2006 p.39).

Esta pesquisa procura entender por que a Prefeitura de Belo Horizonte escolheu o instrumento de PPP nos casos da construção e manutenção dos serviços não-pedagógicos das Escolas Municipais de Educação Infantil (Inicialmente Umeis, atualmente Emeis) e do processo de modernização da Iluminação Pública do município. O objetivo principal da pesquisa foi identificar como foi o processo de escolha da modelagem e quais vantagens foram percebidas para sua implementação e se essas premissas se confirmam em sua execução.

Nossa busca inicial trata das condições que favoreceram a implantação da Lei nº 11.079/2004. Boa parte dos países do mundo, especialmente as grandes economias, passavam por uma série de crises fiscais no último quartil do século XX, e iniciaram um processo de reforma dos estados que preconizava uma visão do gerenciamento e da eficiência esperada na empresas, menos dependentes de rituais burocráticos que se formam no e do Estado, e mais focados em metas e resultados. Os países anglo-saxões são os primeiros a trilhar este caminho, que ficou conhecido por New Public Management (NPM ou, em português, Nova Gestão Pública): o Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia passaram por processos de enxugamento do Estado, com processos de privatizações e a entrada de privados na prestação de serviços públicos. Nos Estados Unidos, o processo mais relevante foi o da escolha pública, onde o cidadão ou a municipalidade podia escolher fornecedores de serviços públicos que melhor atendessem suas necessidades imediatas.

No Brasil, o processo de redemocratização trazia uma série de contradições: havia a necessidade de se reforçar a retomada de direitos sociais, de vincular sua obrigatoriedade e universalidade na nova Constituição que viria a ser promulgada em 1988, que também reforçou o papel do Estado na promoção e multiplicação de políticas públicas e a importância de um quadro de servidores qualificado e estável (concursos públicos, regime jurídico único, etc.). Mas faltava receita para tanto.

Após um governo Sarney (1985/1989) em que a economia foi desmoralizada por índices de inflação estratosféricos, o país passa pelo governo Collor (1990/1992), abortado por um processo de impeachment, e que, ao mesmo tempo que tentava abrir as portas para o comércio exterior, desconstituíu o aparelho estatal em sua busca por “marajás” (servidores públicos de alta renda), mas não o repunha

com quadros que permitisse a gestão do país, e ainda permitiu o retorno da inflação, mesmo com o confisco realizado em 1990.

Se o governo Itamar (1992/1994) consegue debelar o processo inflacionário, seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso (1994/1998, 1999/2002), cria o MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado que, em 1995, lança uma proposta de reforma do Estado (PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), de inspiração na NPM britânica, e que ficou conhecida popularmente por Reforma Gerencial, traduzindo a NPM em NGP. As mudanças propostas através da EC nº 19 de 1998 influenciaram leis que foram promulgadas antes mesmo da reforma, como a lei das concessões (Lei nº 8.987/1995) e outras logo depois, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e mais tarde a própria lei das PPP, Lei nº 11.079/2004.

Se a reforma buscava deslocar a administração pública burocrática para uma visão gerencial, com ênfase em eficiência e em resultados, nem sempre teve êxito, e suas práticas, que já vinham sendo contestadas em diversos países onde já era aplicada, passou a ser também no Brasil (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Questionamentos como a visão economicista exagerada e social e política deficiente ou a falta de *accountability* se somam a resultados pouco expressivos em ganhos de eficiência, produtividade e qualidade do serviço prestado (ABRÚCIO, 2007; PAULA, 2005; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Estes questionamentos são enfrentados nesta pesquisa, no estudo das PPP do município de Belo Horizonte. Buscamos a análise da gestão das PPP com base no histórico da NGP, da *accountability*, da eficiência e qualidade, e também, por seu caráter de formalização contratual, da questão da assimetria de informações que normalmente ocorre entre contratante e contratado. Outro aspecto relevante, dada a novidade que representou nos formatos de concessão de serviços públicos é o processo de gestão e compartilhamento de riscos entre o público e o privado, que mereceu atenção em nossas análises.

Conforme Laville e Dionne (1999) é a fonte documental a mais freqüente nas pesquisas em ciências humanas. Neste trabalho a busca documental foi o primeiro passo da pesquisa. Foram consultados os dados públicos disponíveis nos *sites* eletrônicos da Prefeitura, Câmara Municipal, TCE-MG, PBH Ativos e das empresas

contratadas sobre o procedimento para escolha da modalidade, do processo de licitação e de contratação da parceria, e tivemos acesso aos Processos Administrativos de contratação das duas PPP.

Nesta pesquisa, os dois casos têm diferentes procedimentos de prestação do serviço final à população: 1) no caso das Emeis, a PPP foi feita para a construção (ou reforma em casos isolados) e manutenção e serviços de apoio das escolas, sendo que todo o processo pedagógico continua sob o encargo direto da Secretaria Municipal de Educação (SMED); 2) no caso da Iluminação Pública, a Prefeitura aproveitou-se da recente obrigação de gerir a iluminação de ruas, parques e espaços públicos e construiu um projeto para que o novo parceiro não cuidasse apenas da manutenção da iluminação pública, como era feito pela concessionária de energia (CEMIG), mas também a modernizasse, tanto com lâmpadas mais econômicas (atualmente Led), mas também com um serviço de monitoramento que pode permitir o compartilhamento da rede para a implantação, no futuro, de uma rede de *smart city*.

No segundo momento, foi necessária a realização de entrevistas semiestruturadas com os principais gestores das parcerias, a fim de identificar a coerência entre os objetivos pretendidos e alcançados pela PPP à luz dos indicadores físico-financeiros identificados. Segundo Lavelle e Dionne (1999), a possibilidade de acrescentar perguntas de esclarecimento no momento da entrevista que este método oferece favorece a obtenção de informativas significativas, ainda que traga uma perda de uniformidade. Foram entrevistados dois representantes da Secretaria Municipal de Planejamento (SMPOG), responsáveis pelo processo de modernização administrativa da prefeitura, três representantes da Diretoria de Iluminação Pública da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOBI), um representante do núcleo de contratos, responsável pelo acompanhamento e fiscalização da PPP da Secretaria Municipal de Educação (SMED) e uma analista da PBH Ativos (PBHA), empresa responsável pela estruturação de concessões e PPP e pela gestão de garantias das PPP.

Confrontando números disponíveis nos documentos pesquisados com as informações obtidas nas entrevistas semiestruturadas com os gestores, buscamos traçar uma linha entre o planejado e o realizado, definindo, então, nossos objetivos

secundários: os valores e prazos planejados foram cumpridos? A escolha levou em conta o interesse primário da sociedade? A sociedade, de alguma forma acompanha e avalia a implementação e a gestão das parcerias?

Este trabalho é desenvolvido em 10 capítulos, incluindo esta introdução. No Capítulo 2 tratamos do modelo de gestão pública no Brasil, especialmente após a reforma administrativa iniciada em 1995 e incluída em nossa Constituição pela EC nº19/1998. Trata especialmente do modelo conhecido por Nova Gestão Pública - NGP e sua busca pela eficiência, nem sempre conseguida.

O capítulo 3 trata das Parcerias Público-Privadas pelo mundo, sua conceituação, alguns exemplos, acertos, erros e análises críticas. No capítulo 4 o foco passa para o Brasil, tratando na primeira parte do caminho para a formalização legal das PPP e o contexto em que ela foi aprovada; na segunda parte apresentamos algumas análises de casos de PPP no Brasil já descritos pela literatura.

O capítulo 5 discorre sobre alguns aspectos teóricos que servirão de base para análise das PPP: assimetria de informações, *accountability* e gerenciamento de riscos. O capítulo 6 nos dá um roteiro prático para a contratação de uma PPP no modelo brasileiro. O capítulo 7 apresenta a Prefeitura de Belo Horizonte e a PBH Ativos, empresa pública criada pelo município para ser seu suporte às PPP, tanto no processo de modelagem quanto no de acompanhamento e gestão das garantias.

Os capítulos seguintes nos descrevem o que são as PPP da Educação (cap. 8) e da Iluminação Pública (cap.9). No capítulo 10, fazemos as considerações finais, analisando as duas PPP na ótica da gestão pública e à luz do modelo de gestão e dos fatores críticos tratados no capítulo 5.

2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A BUSCA PELA EFICIÊNCIA

Falar de PPP como uma inovação na gestão pública ou uma novidade surgida no final do século XX é um erro comum, mas recorrente e justificável quando se quer dar um ar de modernidade a uma ação da Administração Pública. O Brasil já passou por várias fases de estatização e privatização da atividade econômica e, embora os anos seguintes à Constituição de 1988 (CRFB/1988) sejam marcados por um longo processo de privatização, terceirização e concessões ao privado, desde os tempos do Império o Estado brasileiro já se utilizava de parceiros privados para a construção de obras públicas.

Costa (2008) faz uma retrospectiva de 200 anos da Administração Pública no Brasil, desde a chegada da corte portuguesa, e os 200 anos de reformas pelos quais o Estado brasileiro passou. Embora registre as diversas fases do período colonial e do império, mesmo sem querer parecer simplificador considera três grandes marcos na Administração Pública brasileira: o primeiro governo Vargas, onde se registra o primeiro esforço deliberado de modernização administrativa (marcado especialmente pela criação do DASP); o segundo, a reforma de 1967 (Decreto-Lei nº 200), que introduz instrumentos modernos de intervenção e padronizou estruturas e procedimentos; e o terceiro, a reforma administrativa que iniciou-se, ainda que de forma desorganizada, no governo Collor e foi institucionalizada no primeiro governo FHC com o plano diretor de reforma do aparelho do Estado, criado por Bresser-Pereira e efetivado de fato com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, em 1998.

Bresser-Pereira (2001), o ex-ministro que comandou a reforma administrativa iniciada em 1995, propõe uma linha do tempo da mudança do plano administrativo do Estado brasileiro, de patrimonial a burocrático, e deste a gerencial. Ele identifica no primeiro governo Vargas (1930/45) a primeira tentativa organizada de romper com o patrimonialismo, que mesmo após a proclamação da República manteve o modelo oligárquico herdado do modelo imperial português. As reformas do governo Vargas não se limitaram ao DASP, oficialmente criado em 1938, mas ele serviu de referência para o modelo racional e burocrático implementado no Estado Novo,

criando processos de seleção e aperfeiçoamento de pessoal, criação de carreiras, gestão de processos orçamentários e de compras, entre outros.

Embora Bresser-Pereira (2001) registre algumas dificuldades do modelo burocrático no período democrático pós-1945, especialmente durante o governo JK, e mesmo depois de implantação do governo militar, com a promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967, ele elege 1995 como o início da mudança para o período gerencial. Bresser descreve o Decreto-Lei nº 200 como uma tentativa de romper não só com a burocracia, mas também com o patrimonialismo ainda vigente, em busca de uma administração desenvolvimentista, distinguindo com clareza a administração pública direta e indireta (autarquias, fundações e empresas estatais passam a ter maior autonomia). Para Bresser, ele prenunciava as mudanças que ainda viriam a acontecer nos países desenvolvidos a partir dos anos 1980.

Enquanto diversos países da Europa e nos Estados Unidos experimentavam uma redução do papel do Estado, o inverso ocorria no Brasil após a promulgação da CRFB/1988. Esse aumento de responsabilidades, somado à incapacidade financeira do Estado de atender a todas as novas demandas levaram à criação, em 1995, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com o fim precípua de estabelecer um plano diretor para reforma do aparelho estatal. Comandado por Bresser-Pereira, o MARE, baseado em experiências européias, especialmente nas mudanças ocorridas no Reino Unido (Bresser-Pereira, 2001), inicia um processo de definição das atividades típicas de Estado, indicando outras que poderiam ser realizadas pelo setor público não-estatal, terceirizadas ou privatizadas.

No documento original (Brasil, 1995b) constam os seguintes objetivos da reforma:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União. (BRASIL, 1995b, p.45)

Com esse escopo, o processo de privatização ganhou corpo, foram criadas as primeiras agências reguladoras e definidos os papéis das Organizações Sociais. Neste ponto, iniciaram-se, também, as adaptações à legislação para as contratações de serviços e celebrações de convênios com a Administração Pública, que visavam a uma maior eficiência, eficácia e efetividade dos serviços não-exclusivos do Estado, culminando com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998.

A reforma gerencial proposta por Bresser no primeiro governo FHC procura implementar uma visão desenvolvida especialmente no Reino Unido e outros países anglo-saxões, conhecida genericamente como Nova Gestão Pública (NGP, ou em inglês, *New Public Management*-NPM). O ambiente político no Brasil era turbulento: saído de um regime ditatorial de mais de 20 anos, com índices de inflação alarmantes, crise fiscal do Estado, planos econômicos fracassados, e uma Constituição que trazia direitos políticos e sociais novos mas, na opinião de Bresser-Pereira (2001) retroagia a administração pública a um modelo mais burocrático. Embora bem sucedido o Plano Real, implantado no governo Itamar (1994), as amarras decorrentes do “enrijecimento burocrático extremo” da administração pública com a promulgação da Constituição de 1988 (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.9) levavam a uma crise da gestão pública: alto custo e baixa qualidade, decorrentes deste enrijecimento burocrático e da sobrevivência do patrimonialismo.

Ao levar à Presidência da República sua exposição de motivos para implementação da Emenda Constitucional que propõe a reforma administrativa (BRASIL, 1995a), Bresser afirma:

“A Administração Gerencial se orienta pela busca da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços públicos. Propõe uma Administração Pública inovadora, aberta à experimentação de novos formatos organizacionais e institucionais, mais ágeis e flexíveis, à revisão de rotinas e procedimentos e à substituição dos controles formais pela avaliação de resultados.”(BRASIL, 1995a p.3)

Segundo Carneiro e Menicucci (2011), o movimento da Nova Gestão Pública deslocava o foco da administração pública de normas gerais e sua estrutura essencialmente burocrática weberiana, para a ênfase em resultados, muito mais vinculado ao modelo privado de gestão. Não se resume, porém, a uma vertente economicista, mas também ideológica e política, de reforma do Estado, visto pelos

pensadores liberais como excessivamente intervencionista, ineficiente e pouco eficaz. Este modelo, ainda segundo Carneiro e Menicucci (2011) tem como premissas, ainda que não plenamente alcançadas, reduzir o alcance do governo e fazê-lo funcionar melhor. O governo deve deixar de ser dirigista, para ser regulador; propõe privatizações e cortes nas previsões dos serviços pelo poder público. Ao mesmo tempo,

“há um esforço de reorganizar a forma de funcionamento das atividades de natureza finalística que persistem sob a responsabilidade do Estado, envolvendo diferentes arranjos entre organizações públicas e privadas e a proliferação de formas híbridas de organização, como as denominadas parcerias público-privadas. O que se busca é não apenas a ampliação das oportunidades para a valorização do capital, como também a redução da necessidade de financiamento público e, conseqüentemente, da concorrência pela utilização dos recursos produtivos da sociedade.” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p.11-12)

Abrúcio (2007) faz um balanço das reformas promovidas dos governos Sarney a Lula, concordando com o diagnóstico que fez Bresser com relação às mudanças da Constituição de 1988: aumento do corporativismo estatal (custos inclusos), sem a criação de “servidores do público” (ABRÚCIO, 2007 p.70). As medidas tomadas no governo Collor, demonizando os servidores (marajás) e propondo o Estado mínimo, foram ainda mais dolorosas, pois geraram o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas e levou à redução de atividades estatais essenciais. Para Abrúcio, a reforma de 1995, embora parecesse cortar o vínculo com a administração burocrática, de fato mostrou-se como um processo de aperfeiçoamento da gestão, com destaque para melhoria das informações gerenciais e fortalecimento das carreiras de Estado. Abrúcio lembra que esta foi a primeira grande reforma feita em um período democrático (a criação do DASP e o Decreto-Lei nº 200 foram feitos em períodos autoritários), e que boa parte da resistência a ela decorreu de um grau de ideologização pós-governo militar que passava a ideia de que a reforma tinha um caráter neoliberal, especialmente porque a área econômica do governo tinha mais força que o MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, comandado por Bresser, e onde foi gestada a reforma. Além disso, no Congresso se temia a implantação de um modelo de gestão “mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a

capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas” (ABRÚCIO, 2007 p.73).

Para Resende (2002), a reforma gerencial falha ao ser feita concomitantemente com o processo de ajuste fiscal e ao extinguir o MARE, tornando-o uma secretaria do Ministério do Planejamento no segundo governo FHC. Bresser, em entrevista a Leite (2014), contesta esta visão, acreditando que a reforma é um processo de longo prazo e, ainda que não tenha contemplado todos os aspectos inicialmente projetados, teve impacto na União, mas também desenvolveu em entes subnacionais. Abrúcio (2007) vê a reforma com um viés mais otimista, e apresenta cinco avanços iniciados a partir dela:

- a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000);
- maior participação social e ações mais ágeis no âmbito dos governos subnacionais – especialmente os centros de atendimento integrados (no caso de Minas Gerais, PSIU, e de Belo Horizonte, BH Resolve);
- melhoria de coordenação e avaliação de políticas públicas, especialmente as vinculadas às áreas sociais, como educação, saúde e recursos hídricos;
- fortalecimento dos instrumentos de planejamento, especialmente o PPA (Plano plurianual), incluindo inovações como regionalização e utilização de indicativos e metas;
- implementação do governo eletrônico, graças ao avanço da tecnologia, permitindo a racionalização de custos e abrindo caminho para os processos de transparência.

Por fim, Abrúcio (2007) propõe quatro eixos estratégicos para a renovação da agenda de reformas. O primeiro, **profissionalização**, já era previsto por Bresser, mas precisa avançar, tanto na diminuição de cargos em comissão de livre nomeação (não sua supressão, pois o gestor precisa de um olhar externo e uma pessoa de sua confiança para ajudá-lo no processo), como na redefinição e fortalecimento das carreiras de Estado e na sua melhor formação. O segundo, **eficiência**, também já

preconizado por Bresser, mas longe de ser atingido, passa por uma melhor gestão orçamentária, menos fragmentação de verbas e maior controle, que pode ser aprimorado com o governo eletrônico. Para Abrúcio, neste quesito entram também as PPP e outras concessões que podem alavancar a capacidade de investimento dos governos. O terceiro eixo é o da **efetividade**, e esta passa pela inovação em estratégias para a busca de resultados: um objetivo na área de segurança pública, por exemplo, tem de ser a redução da criminalidade, não a construção de mais presídios. Os prédios podem ser um meio, mas não o fim da política pública. A coordenação dos diversos atores que influenciam na política em estudo deve ser buscada para o aumento desta efetividade. O quarto eixo é a **accountability**: aumentar a transparência e a responsabilização do poder público. Fazer funcionar os instrumentos já previstos constitucionalmente de fiscalização e acompanhamento, tanto por parte de órgãos públicos já criados para estes fins, (Tribunais de Contas, Ministério Público, Ouvidorias, etc), como por parte da sociedade.

Paula (2005) faz uma crítica à administração pública gerencial em paralelo com a administração societal. Examinando os dois modelos, ela identifica três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática: a **dimensão econômico-financeira** (finanças e investimentos estatais, naturezas fiscal, tributária e monetária); a **dimensão institucional-administrativa** (organização e articulação dos órgãos, planejamento, direção e controle, profissionalização dos servidores); a **dimensão sociopolítica** (relações entre o Estado e a sociedade, direitos do cidadão e sua participação na gestão). Para a autora, a ênfase na administração pública gerencial recai sobre as duas primeiras dimensões, enquanto a societal sobre a terceira.

Como Paula (2005) reconhece

“É bastante tentador dizer que os modelos se complementam, mas esta análise se tornaria reducionista se desconsiderasse o quanto as diferenças entre as origens e os projetos políticos repercutiram na forma como estes conduzem a organização e a gestão. Além disso, é preciso reconhecer a natureza estrutural-funcionalista da abordagem gerencialista, claramente voltada para a estrutura e a eficiência da gestão em detrimento dos processos políticos.” (PAULA, 2005, p.47)

Ainda segundo Paula (2005), se a administração pública gerencial tem os méritos de ter clareza em relação à organização do aparelho do Estado e estar

melhorando, em alguns casos, a eficiência do setor público no campo econômico-financeiro, por outro lado, ela tem diversas limitações, entre elas a centralização do processo decisório e não a participação social e uma ênfase maior na dimensão estrutural que nas dimensões sociais e políticas da gestão.

Ainda segundo Paula (2005) a administração pública societal avança em algumas áreas mais abertas à participação social e mais voltadas para a necessidade do cidadão e que promova o desenvolvimento nacional, mas ainda falha em conseguir alternativas de gestão coerentes com seu modelo político e em conseguir harmonizar seu sucesso com a dimensão sociopolítica com as demais.

Hood e Peters (2004) fazem um rápido resumo da história da NGP dos anos 1980 ao início do novo século. Eles tentam demonstrar que, ao chegar à meia-idade, não apresenta paradoxos que alguns autores tentam lhe impor. Para os autores, se paradoxo é uma contradição aparente, a história da NGP é um conjunto de contradições explícitas. Desde seu início nos anos 80, quando aparentemente havia um consenso nos países da OCDE de uma agenda que os autores chamam de “nova direita”, que propunham um enxugamento do governo e uma agenda econômica-racionalista, não havia um conjunto de dois autores que listavam a mesma lista de características da NGP.

Em seu artigo Hood e Peters (2004) tratam de maneira mais vagamente, então, o conceito de paradoxo como resultados inesperados, contrários ao que se esperava, especialmente no sentido negativo. Para eles, os reformistas da NGP subestimaram os efeitos colaterais de suas ações e superestimaram suas receitas. Hood e Peters (2004) falam em um conjunto de erros que passam por um comportamento arrogante a um conjunto de ações como a adoção de modelos mal fundamentados, desconsideração de evidências históricas, abordagem seletiva dos fatos e uma resistência ativa à aprendizagem.

Carneiro e Menicucci (2011) recolhem os trabalhos de diversos autores críticos à NGP como Hood e Peters (entre eles Denleavy, Drechsler, Pollitt e Bouckaert), e levantam elementos comuns que colocam a NGP em cheque por não estar comprometida com a democracia e a política, apenas com aspectos instrumentais e técnicos:

“Em primeiro lugar, destaca-se o papel crucial atribuído ao Estado como promotor de desenvolvimento e bem-estar. Segundo, a necessidade de o Estado desenvolver novas capacidades, o que tem como corolário a necessidade de burocracias fortes e competentes, recuperando-se seu papel depois de criticada pela NPM. Terceiro, a ênfase na relação com a sociedade e com processos democráticos para definição de prioridades e realização de escolhas, o que remete, muitas vezes, à noção de governança, outras, à de participação e processos deliberativos.” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011 p.44)

Na busca de alternativas às falhas da NGP, Carneiro e Menicucci (2011) oferecem algumas reflexões. De Garnier (GARNIER, 2004 apud CARNEIRO; MENICUCCI, 2011 p.50), recolhem que não existe uma solução ou melhor prática que possa ser aplicada para todos os casos, pois não há na política uma solução melhor para todos. De Grau (GRAU, 2004 apud CARNEIRO; MENICUCCI, 2011 p.51), que a boa administração pública é aquela conduzida politicamente em busca da realização do interesse público e minimizando os conflitos de interesse, mas que os movimentos para o aumento da eficiência ainda não foram capazes de aumentar a equidade – falta um controle maior da sociedade sobre o Estado. De Bourgon (BOURGON, 2010 apud CARNEIRO; MENICUCCI, 2011 p.51), fala da visão mais ampla do papel do governo e sociedade para ampliar e desenvolver a capacidade do Estado para atingir resultados públicos – o Estado deve inovar, aprender e se adaptar, assegurando uma distribuição mais equitativa de riscos. Ainda segundo Bourgon (BOURGON, 2010 apud CARNEIRO; MENICUCCI, 2011 p.52-53), desenvolvimento da *accountability*, do governo eletrônico, ampliação de canais de comunicação com e para a comunidade, discricionariedade em busca do atendimento das necessidades de cidadãos e comunidades e incentivo dos cidadãos e comunidades para que criem também soluções são algumas ferramentas para um governo inclusivo e uma cidadania ativa. De Brugué (BRUGUÉ, 2004 apud CARNEIRO; MENICUCCI, 2011 p.53), ressaltam a importância de incorporar à administração pública o diálogo, a negociação e o pacto – a eficiência substantiva e não a instrumental deve ser a meta.

Para Carneiro e Menicucci (2011), embora um legado positivo da NPM parece ser a ênfase na eficiência, as reformas vinculadas à NGP demonstram um relativo fracasso, quando mesmo os ganhos de desempenho gerencial não tenham levado a

incrementos efetivos de produtividade e melhoria dos serviços públicos. Ainda há, segundo os autores,

“déficits democráticos e de *accountability*, embora este tenha sido um dos temas enfatizados pela NPM, mas de uma perspectiva reducionista, ao limitar a participação dos cidadãos-clientes à escolha e/ou ao controle dos serviços, sem constituir mecanismos para a formação de preferências e para deliberação.” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011 p.66)

Paula (2005) nos remete a Guerreiro Ramos (1970):

“A ‘nova administração pública’ é aquilo que cotidianamente ignoramos como administradores públicos, sendo essencialmente não-prescritiva e se orientando para o curso de ações e necessidades dos cidadãos em um dado momento, evitando os enfoques normativos e subordinando a teoria das organizações à teoria do desenvolvimento humano. Em outras palavras, a nova administração pública está sempre sendo reinventada, e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado.” (GUERREIRO RAMOS, 1970 apud PAULA, 2005, p.47)

Nos próximos capítulos apresentamos como a NGP favorece o surgimento das PPP no mundo (capítulo 3) e no Brasil (capítulo 4).

3 PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – UM OLHAR PELO MUNDO

O conceito de parcerias entre os setores público e privado tem um amplo espectro. Genericamente, qualquer ação estatal que dependa de recursos recolhidos via tributação poderia ser decorrente de um conceito amplo de parceria – indivíduos e empresas se submetem a uma decisão do Estado de arrecadar fundos para financiar seus gastos administrativos e de serviços para a sociedade. Mesmo o conceito de Parceria Público-Privada (PPP) também admite variações. Conforme Dias (2014), o uso da expressão PPP na Europa engloba não só concessões em geral (com ou sem aporte de recursos públicos), como outras formas de participação, que Di Pietro (2006) chama genericamente de parcerias na Administração Pública.

Nas palavras da Comissão das Comunidades Europeias (2009),

“As PPP constituem formas de cooperação entre as administrações públicas e o setor privado e têm como objetivo modernizar a realização de infra-estruturas e a prestação de serviços públicos estratégicos. Em alguns casos, as PPP envolvem o financiamento, concepção, construção, renovação, gestão ou manutenção de uma infra-estrutura; noutros, incluem a prestação de um serviço tradicionalmente a cargo das instituições públicas. Embora o principal objetivo das PPP deva ser a promoção da eficiência nos serviços públicos através da partilha dos riscos e aproveitando a capacidade técnica do setor privado, também podem atenuar a pressão imediata sobre as finanças públicas, proporcionando uma fonte adicional de fundos. Por sua vez, a participação do setor público num projeto pode constituir uma importante garantia para os investidores privados, em especial no que diz respeito à estabilidade a longo prazo dos fluxos de tesouraria provenientes das finanças públicas e integrar nos projetos importantes benefícios sociais ou ambientais.” (CCE, 2009 p.2)

Forrer et al. (2010) dão uma definição mais geral:

“Parcerias Público-Privadas são acordos em curso entre o governo e organizações do setor privado no qual a organização privada participa na tomada de decisões e na produção de um bem público ou serviço que tradicionalmente tem sido prestado pelo setor público e em que o setor privado compartilha o risco da produção.” (FORRER et al., 2010 p. 476)

Ainda segundo os autores, duas perspectivas são levadas em conta na contratação de PPP: uma, ideológica, que considera que o setor privado é mais

qualificado que o público na produção de bens e serviços; a segunda, pragmática, é a busca do conhecimento técnico, inovação e experiência do setor privado para a sua aplicação na resolução de problemas complexos do setor público (FORRER et al, 2010).

Se parcerias entre governos e o setor público podem ser relatados desde a antiguidade, para efeitos deste trabalho vamos considerar como marco inicial das PPP modernas o programa britânico de parcerias de 1992 da administração John Major (BRITO; SILVEIRA, 2005; DIAS, 2014; CARRERA, 2012, CORREIA, 2008), conhecida como PFI (*Private Finance Initiative*), mais tarde reformado e ampliado na administração Tony Blair, já com o nome de PPP. É importante ressaltar que o conceito de PPP na Europa difere do termo usado no Brasil após a vigência da Lei nº 11.079/2004, embora sua inspiração seja claramente no modelo das PFI britânicas.

Segundo Grilo (2008), no Reino Unido o *HM Treasury* (equivalente britânico ao ministério da economia e finanças, responsável não só pelo controle dos gastos públicos, mas também pelo direcionamento da política econômica do Reino Unido) classifica 8 modelos de parceria no contexto PPP, indo da simples venda de ativos públicos excedentes até parcerias para a criação de políticas públicas, quando o parceiro privado é convidado a ajudar no desenvolvimento e implementação dessas políticas. No centro dessa classificação estão as PFI originais, que são semelhantes às concessões no Brasil, onde o “setor público contrata a aquisição de serviços de qualidade em longo prazo, com desempenho definido” (GRILO, 2008, p 46). No grupamento PFI se encontram três modalidades de projetos: as autossustentáveis, como nas concessões comuns, onde toda a remuneração é paga pelo usuário; aquelas em que o setor público remunera em parte o setor privado, além da tarifa cobrada do usuário, como nas concessões patrocinadas; e aquelas em que o serviço é prestado ao governo, que se responsabiliza pelo inteiro pagamento, como nas concessões administrativas. Os dois últimos modelos, concessões patrocinada e administrativa formam o escopo das PPP brasileiras. Essa observação é importante porque, nos trabalhos sobre PPP de autores estrangeiros ou de quando se referem a outros países além do Brasil, quase sempre dizem respeito a este conceito ampliado, incluindo especialmente, mas não apenas, as concessões comuns.

Ainda segundo Grilo (2008), no Reino Unido a atratividade inicial pela PFI justificada pela restrição fiscal evoluiu para o atrativo econômico, segundo a qual o privado consegue maior eficiência que a provisão tradicional – que nas PPP ficou conhecido como *value for money*. A análise do empreendimento sob esta ótica deve demonstrar que, ao longo do contrato, os custos da parceria serão menores que os dispêndios do governo na prestação de serviço tradicional. Embora seja o modelo que se difundiu por diversos países (inclusive no Brasil), o processo passou por muitas críticas, especialmente

“devido a questões como falta de confiabilidade, imprecisão, irrelevância, viés para seleção da alternativa privada, subjetividade na análise dos riscos diversificáveis, inadequação das taxas de desconto e foco nos aspectos financeiros da operação”. (GRILO, 2008, p12)

O modelo britânico evoluiu, dando maior consistência aos critérios do *value for money* e criando um projeto público de referência (que se utiliza do grande número de PPP já contratadas) para embasar a análise da escolha pelo gestor.

Firmino (2011) faz uma comparação entre as PPP de dois países do sul “pobre” da Europa (Portugal e Espanha) com dois “ricos” do norte (Reino Unido e Países Baixos). Em sua análise, todas as PPP são comparadas e Portugal já somava 22 PPP rodoviárias e o setor de meio ambiente (águas, saneamento e resíduos) somavam 30. O setor de infraestrutura rodoviária é ainda o maior na Espanha e Países Baixos e o terceiro no Reino Unido. Nos países do norte as PPP alargaram seu alcance, passando a atender projetos nas áreas sociais como saúde e educação e defesa (Reino Unido) e na área de requalificação urbana, industrial e ambiental (Países Baixos).

Enquanto em Portugal o programa de PPP é dirigido pelo governo federal, nos demais países ele é mais descentralizado (na Espanha por regiões administrativas, nos Países Baixos por governos locais e no Reino Unido também por governos locais, mas também por seus países membros). Os resultados são, também, diferentes. No caso de infraestrutura rodoviária, Reino Unido teve sucesso, enquanto Portugal e Países Baixos têm diversos casos de “derrapagens financeiras” (FIRMINO, 2011, p.410). Os modelos de PPP também variaram. Portugal e Espanha se espelharam no modelo britânico contratual das PFI, enquanto que nos Países Baixos a opção foi por um modelo de parceria, que depende de forte interação entre os atores. Para a autora, ainda há dúvidas com relação aos

benefícios das PPP nos setores de saúde, educação e defesa, mas considera que ainda há poucos dados empíricos para uma análise mais criteriosa.

Se o Reino Unido é referência pela inovação e pelo volume de contratações, Portugal teve destaque na Europa pelo volume contratado em relação ao PIB (SARMENTO; CURADO, 2017). Com ênfase em PPP rodoviários, os autores relatam as dificuldades do governo português com seus contratos de parceria. No estudo apresentado foram estudadas 35 PPP, com valor aproximado de 30 bilhões de Euros, mas que, no período de 1995 a 2012, já tinham gerado 254 pedidos de renegociação. No período analisado, 26 das 35 PPP já tinham sido renegociadas pelo menos uma vez, sendo todas as 22 rodoviárias, as 2 ferroviárias, a única de segurança e apenas 1 das 10 da área de saúde. Os números divergem da pesquisa de Firmino (2011) porque enquanto eles tratam apenas das PPP federais, ela trata de todas as PPP, inclusive locais e regionais.

Para Sarmento e Curado (2017), o “elevado número de renegociações num curto espaço de tempo levanta dúvidas relativamente à eficiência e a validade desses projetos” (SARMENTO; CURADO, 2017, p.67). Para Firmino (2018), o caso português é ilustrativo de diversas lacunas nas PPP. A autora completa:

“Com um quadro legal e regulatório que já se encontra bem desenvolvido, o caso português é revelador, no entanto, da incapacidade para se estabelecer um compromisso político e se evidenciar uma correta avaliação do VFM por meio de entidades públicas tecnicamente competentes.” (FIRMINO, 2018, p.1279)

Verweij (2015a) é um crítico atento das PPP nos Países Baixos. Ele procura analisar o processo de gestão do processo de implementação de projetos de grande porte de infraestrutura via PPP a partir do início das obras (no texto original, “*once the shovel hits the ground*”). Seu modelo de análise local é a linha de metrô norte-sul de Amsterdam, onde o custo subiu de 1,4 para 3,1 bilhões de Euros e com previsão de término passando de 2011 para 2017 (na verdade, concluído apenas em 2018).

Ao analisar 27 casos de PPP de infraestrutura rodoviária nos Países Baixos, Verweij (2015b) observa que no início do processo os gestores procuram e aceitam a participação dos diversos atores envolvidos (sociedade e usuários inclusos), mas depois que iniciam a implementação se esquecem que esses atores existem. Só que eles não desaparecem, e lidar com eles durante a implementação pode ajudar a

prover melhores resultados. Uma segunda observação complementa a observação de Firmino (2011): na pesquisa, Verweij (2015b) constata que embora o modelo de parceria cooperativa ainda seja predominante, os modelos contratuais (como PFI) podem ser mais vantajosos e simples, pois os governos transferem responsabilidades para o privado e podem melhor articular com os atores em busca de resultados melhores, e se o contrato for de menor porte ou mais simples, a resposta do modelo contratual será adequada. Por fim, o autor cede ao modelo contratual, afirmando que ele deve ser mais estudado para implementação pois pode promover a implementação de projetos de sucesso.

Blöndal (2005) compara, para 30 países da OCDE, formas de parceria como terceirização, vouchers e PPP. Na perspectiva do autor, enquanto os processos de terceirização se encontram nas mais diversas formas de serviços, nas PPP eles se tornam mais restritos, especialmente diante da perspectiva inicial. Para Blöndal o setor de infraestrutura foi o maior privilegiado para os programas de PPP que, surgidos no Reino Unido em 1992, rapidamente se espalharam pela Europa e outros países, mas com repercussão financeira bem menor que o impacto esperado quando de sua emergência. Pesquisa realizada no Reino Unido em 2003, entretanto, mostra, segundo Blöndal, que 90% dos processos via PPP foram realizados dentro do prazo (contra 30% de não-PPP) e 80% dentro do orçamento (contra 25% dos não-PPP).

Bovaird (2004) faz uma análise com um viés diferente: para ele, embora a PPP tenha surgido como uma prática contestada, ela foi se estabelecendo em diversos países, mas, especialmente, no Reino Unido, como dominante. Ele explica que a visão da PPP ainda está distante de um consenso: um servidor público a percebe como a precarização do serviço feito por um terceiro, com piores condições de trabalho; um empresário como o aproveitamento da eficiência privada no mercado de serviços públicos; um gestor de uma ONG como alguém que deve fazer o mesmo serviço que o Estado, só que com um orçamento menor.

Bovaird (2004) faz, ainda, uma síntese de diferentes formas de encarar as PPP e os movimentos de aprovação ou contestação que elas despertam. Embora reconheça seu papel fundamental na prestação do serviço público, Bovaird reforça que as PPP deverão, cada vez mais, reforçar os aspectos de governança e de

accountability, para que possam ter mais credibilidade no futuro, e permitindo que as parcerias passem de produtos simples ao oferecimento de soluções mais complexas para o setor público.

Nos Estados Unidos, assim como na Europa, o conceito de PPP se assemelha mais ao conceito de parcerias da Administração Pública do que a definição legal de PPP no Brasil feita pela Lei nº 11.079/2004 tratada no próximo capítulo: ele abrange as diversas formas de participação conjunta do Estado com a iniciativa privada na produção de bens e serviços públicos. Diferentemente da realidade europeia, nos Estados Unidos boa parte dos serviços ao público já eram contratados junto à iniciativa privada, e a metodologia mais comumente utilizada foi a da *public choice* (escolha Pública), onde o cidadão ou a municipalidade podia escolher fornecedores de serviços públicos que melhor atendessem suas necessidades imediatas.

Para Jeger (1996), que orienta sua análise a partir de referências dos Estados Unidos e Europa, as inúmeras crises financeiras, fiscal, de legitimação, e de governabilidade que afligem o Estado contemporâneo, especialmente a partir dos anos 1980, fazem aumentar as relações entre o setor público e os setores privado e os não-lucrativos, seja com a contratação de obras e serviços, seja por descentralização, ou mesmo com a pura privatização. Embora em sua retrospectiva Jeger (1996) apresente a possibilidade de que este processo de parcerias (ou privatização) leve a uma melhor qualidade de serviço prestado à população e de maior geração de emprego, ele também representa o desmonte do estado de bem-estar social construído naqueles países em meados do século passado.

Osborne e Gaebler (1995), que analisam a perspectiva norte-americana, nos apresentam uma visão mais otimista das parcerias entre governos e empresas. Eles enxergam diversos aspectos em que a sociedade pode gerir o serviço público que recebem melhor que a própria burocracia estatal, dando autonomia para que organizações privadas possam oferecer a melhor relação custo/benefício para o cidadão, usando o conceito de governo catalisador – indica os caminhos em vez de remar sozinho, trabalha o conceito de pertencimento e participação, buscando atender às necessidades da sociedade (eles utilizam o termo cliente) e não da burocracia pública.

Warner e Bel (2008), Girth et al. (2012), entre outros, relatam trabalhos sobre a privatização de serviços pelas municipalidades americanas, além de estudos comparativos com países europeus. Seus trabalhos indicam que a simples privatização dos serviços tem sido, muitas vezes, descartada – e a desprivatização realizada, pois o serviço prestado não atingiu as metas de qualidade ou de economia. Dentre os motivos, Warner e Bel (2008) destacam que diversos serviços são monopólios ou atividades sem atratividade para concorrência, como distribuição de água ou coleta de lixo, e que a possível economia gerada pela possível eficiência do setor privado não se realizará. Girth et al. (2012) relatam que, em administrações municipais americanas, menos que dois fornecedores, em média, se apresentavam para prestar serviços (de uma lista de 67 serviços medidos) nas concorrências. Os autores recomendam, então, que a possibilidade de concorrência seja cuidadosamente verificada, para que a escolha da forma de prestação de serviço (própria ou terceirizada) seja a melhor para a população e para os cofres públicos.

Em suma, o modelo europeu, onde boa parte da prestação de serviços à sociedade era de responsabilidade do poder público, servirá melhor de referência para comparação com o modelo de PPP no Brasil, como veremos no próximo capítulo.

4 PPP NO BRASIL – UM CAMINHO RECENTE

Neste capítulo fazemos, inicialmente, uma retrospectiva dos caminhos que levaram à criação de uma legislação específica para as PPP e algumas de suas implicações. Posteriormente buscamos na literatura nacional casos de implementação de PPP no Brasil.

As contínuas transformações da conjuntura política e as decorrentes da Reforma Gerencial de 1995 levaram a várias outras leis e decretos para tentar cobrir as diversas formas de contratações do setor público não previstas pela Lei nº 8.666/1993, que trata das licitações e contratos da Administração Pública, especialmente a Lei nº 8.987/1995 e, posteriormente, a Lei nº 11.079, de 2004.

Aqui tratamos por PPP no Brasil o que foi estritamente definido na Lei nº 11.079/2004. Ela foi promulgada a partir dos debates no Congresso Nacional de um Projeto de Lei de iniciativa do executivo, e trazia em seu escopo a busca de investimentos indisponíveis no setor público, aliados à eficiência presumida do setor privado, e baseava seus princípios no modelo implantado no Reino Unido.

Em novembro de 2003, em edição conjunta dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, foi encaminhado à Presidência da República um Projeto de Lei (PL) que criava as PPP, para ser submetido ao Congresso Nacional. O tema das PPP já estava em debate há mais tempo, e alguns estados (Minas Gerais, 16/02/2003; Santa Catarina, 04/02/2004; São Paulo, 19/05/2004; e Goiás, 11/08/2004) saíram na frente da União e fizeram suas leis sobre o assunto antes da promulgação da Lei Federal (CBIC, 2016). Entretanto, nenhum deles contratou PPP antes da promulgação da lei federal e, portanto, tiveram também que cumpri-la.

Na exposição de motivos que capeava o PL (BRASIL, 2003), os ministros da Fazenda e do Planejamento invocam a necessidade de investimento indisponível no setor público e a eficiência do setor privado, citando exemplos de sucesso em diversos outros países do mundo. Ainda que não propusesse um novo marco regulatório, o PL daria condições mais favoráveis ao setor privado para assumir riscos, em conjunto com o setor público, em setores não tão atrativos do mercado.

Promulgada em 30 de dezembro de 2004, a Lei nº 11.079 institui normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da Administração Pública. Os artigos iniciais tratam das definições dos novos conceitos de PPP como os contratos administrativos de concessão nas modalidades patrocinada ou administrativa. Importante ressaltar que a lei não conflita com a lei anterior de concessões “comuns” (Lei Nº 8.987/95), mas a complementa para essas duas novas modalidades:

- Concessão patrocinada, que é similar à concessão comum da Lei nº 8.978/95, mas envolve contraprestação pecuniária do parceiro público, além da tarifa cobrada dos usuários;
- Concessão administrativa, onde a Administração Pública seja a única usuária, direta ou indireta, e pode envolver, além do serviço, execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Carneiro e Brasil (2016) enxergam as PPP no Brasil não como uma herdeira direta da Reforma Gerencial de 1995, uma vez que não estavam previstas explicitamente, mas consideram que elas se harmonizam com seu conceito, “alargando o espaço de atuação da iniciativa privada tanto na área de serviços não exclusivos quanto na de serviços para o mercado.” (CARNEIRO; BRASIL, 2016 p.88). Para os autores, mais do que a agilização da implantação do empreendimento, as PPP oferecem como atrativo a obtenção de espaço orçamentário, transformando em pagamentos de serviços prestados ao longo do tempo um valor que seria investido antecipadamente, uma vez que os pagamentos ao ente privado são atrelados e somente permitidos após a disponibilização do serviço.

Com relação aos presumidos ganhos de eficiência das PPP em relação à provisão direta pelo setor público observados em estudos em diversos países, Carneiro e Brasil (2016) questionam o enfoque de análise utilizado, uma vez que não se pode negligenciar os custos de transação envolvidos na parceria, como estruturação e monitoramento do contrato, que exige uma formação de quadros que o setor público no Brasil ainda não tem. Embora sejam poucas as PPP efetivadas (com relação a outros tipos de concessão e contratações), os autores julgam que a

combinação de pressão da demanda por mais e melhores serviços públicos com limitações na capacidade do gasto público tende a impulsionar a utilização da parceria, especialmente nos entes subnacionais, que têm recorrido a projetos de escopo muito variado.

Embora vista como uma mudança que dava ao Brasil uma perspectiva de adequação aos países mais desenvolvidos, na perspectiva de diversos juristas, entre eles Bandeira de Melo (2006), Harada (2005) e Di Pietro (2006), a Lei contém algumas inconstitucionalidades, como a vinculação de receitas de impostos para o pagamento de particulares, e a possibilidade de transferência do controle da sociedade de propósito específico criada para gerir a parceria (o parceiro privado) para seu financiador. Para Di Pietro (2006), ainda, a concessão administrativa é uma simples terceirização da prestação do serviço público.

Para Dias (2014), a promulgação da Lei nº 11.079/2004 foi uma decorrência natural do processo de esgotamento de fontes internacionais de recursos desde os fins dos anos 1970, e se seguiu a um processo de privatização e enxugamento do setor público nos governos Collor (e Itamar) e FHC; o fato de ter sido feita no governo Lula, é um indicativo de que o governo admitia a presença do setor privado, mas não concordava com o modelo de privatização do governo anterior.

Schwind (2010) analisa a PPP como complementar ao processo de privatizações e concessões ocorridas até o final do século XX. O autor demonstra que a novidade não é necessariamente a parte de remuneração do concessionário pelo Estado, mas seu detalhamento e sua colocação explícita. Para Schwind (2010), se a crise fiscal do Estado havia esgotado sua capacidade de financiamento e o pensamento hegemônico era que alguns serviços podiam ser desempenhados de maneira mais eficiente pela iniciativa privada, era natural que o Estado passasse a delegar algumas dessas iniciativas ao privado. No início, eram serviços públicos econômicos, que apresentavam atratividade pela possibilidade de lucro – autossustentáveis, na medida em que possibilitavam o lucro do privado sem o aporte de recursos estatais, através de cobrança de tarifas. Em alguns casos, a perspectiva é tão interessante para o privado que a concessão é onerosa, ou seja, o privado paga para ter direito à exploração do serviço.

O Estado passaria a ter uma estrutura mais leve, podendo se concentrar em atividades que não apresentassem perspectiva comercial de lucro. Ainda segundo Schwind (2010), a crise fiscal do Estado não foi resolvida com essas concessões e privatizações e este continuava sem condições de investimento na ampliação da infraestrutura desejável para o crescimento econômico. Neste contexto nasce o marco legal da PPP, onde a cobrança de tarifa dos usuários no empreendimento é inviável ou insuficiente. Nas palavras do autor:

“O seu objetivo com a previsão legal expressa das figuras da concessão patrocinada e administrativa é fazer com que a iniciativa privada busque os financiamentos necessários à obtenção de recursos para a constituição de determinadas infraestruturas. Após sua execução, o concessionário ficará responsável pela manutenção de tais empreendimentos, prestando serviços aos usuários ou ao próprio Estado, sendo que o Poder Público o remunerará por isso ao longo do tempo.” (SCHWIND, 2010 p.217)

A literatura sobre as PPP no Brasil ainda é tímida, mas já existe um bom número de trabalhos acadêmicos na área, abordando principalmente questões do direito administrativo, economia e finanças, engenharia, mas também alguns com a visão da gestão pública. Diversos trabalhos acadêmicos de mestrado e doutorado (RODRIGUES, 2015; REIS, 2012; DIAS, 2014; CORREIA, 2008; MORENO, 2016; GRILO, 2008; CARRERA, 2012; CARRERA, 2014) já se encontram disponíveis, bem como artigos publicados em revistas científicas (BRITO; SILVEIRA, 2005; PECI; SOBRAL, 2007; PINHEIRO; PINHO; BRUNI, 2018, BARBOSA; MALIK, 2015). Dada a interdisciplinaridade do tema, entretanto, não existe uma teoria única que abranja todo o conjunto de estudos do tema, seja na sua vertente do direito, seja na econômico ou na gestão pública.

Oliveira et al. (2011) analisam a experiência de PPP do governo mineiro à luz do modelo britânico, que serviu de inspiração para o modelo da legislação brasileira de PPP. Segundo os autores, algumas das premissas utilizadas na Europa para o crescimento do número de PPP não se mostraram consistentes.

A primeira delas, na perspectiva fiscal, supõe que as PPP disponibilizam mais investimento em serviços públicos, o que não se configura como verdade pois, embora as formas de registro contábil sejam diferentes, o pagamento continua

sendo feito pelo erário, financiado, portanto, pela tributação geral da sociedade, ainda que, na concessão patrocinada, o usuário final pague uma parte do serviço.

A segunda trata da eficiência, que é atribuída a uma suposta melhor capacidade gerencial do setor privado, mas que tem sido questionada pelo maior custo do capital privado e pela dificuldade de transferência real dos riscos do público para o parceiro privado. Se o custo do capital pode ser mitigado pela eficiência real do setor privado, o questionamento do risco continua presente, pois em alguns setores estratégicos o governo não tem como deixar de prestar o serviço oferecido pela PPP.

Outro ponto crítico, segundo os autores, é a governança democrática: neste ponto reside a possível maior perda: a *accountability*. O privado não tem o mesmo compromisso que o público na transparência e prestação de contas de suas ações.

Além dessa crítica, Oliveira et al. (2011) tratam das ações que o governo de Minas Gerais tomou para mitigar os erros já identificados nas experiências internacionais. Em primeiro lugar, a criação de duas instâncias, uma de análise de viabilidade, com composição política, para definição de prioridades de investimento, e outra técnica, centralizada, para análise técnica das propostas.

Na argumentação final dos autores, embora a preocupação do estado de Minas Gerais em acompanhar as falhas já ocorridas no exterior para que não se repitam aqui possa ser um bom princípio para o acerto nas contratações de PPP, a falta de uma metodologia consolidada para avaliação de ganhos de eficiência e comparação de projetos e estratégias de implantação ainda é um aspecto crítico muito sensível para o uso das PPP.

Peci e Sobral (2007) também analisaram o modelo brasileiro, promulgado em 2004, com o inglês, já estruturado desde a década de 1990, e consideraram que a falta de mecanismos de controle previstos no modelo britânico e a aversão ao risco do setor privado brasileiro, implicando em garantias substanciais oferecidas pelo governo, podem indicar que a utilização das PPP pelo governo brasileiro é simplesmente uma maneira deste governo tentar “viabilizar projetos que não despertam atratividade do setor privado” (PECI; SOBRAL, 2007, p.13).

Pinto (2008) reforça a importância da *accountability*, dos processos formais de controle (controladorias, tribunais de contas, Ministério Público, Legislativo, e Judiciário), mas afirma que todos esses controles são insuficientes se não houver o controle social, e que o interesse público não é só do Estado, mas o interesse primário das políticas públicas deve ser a sociedade.

Quites (2011) também reforça a preocupação de Oliveira et al. (2011) e de Pinto (2008) com relação à busca de uma possível eficiência empresarial em detrimento do interesse público primário. A falta de instrumentos de controle social e *accountability*

“(...) acaba possibilitando a confusão entre o público e o privado, moldando uma gestão modernizadora à acepção mercadológica, porém desvestida da legitimidade e em dissonância com os princípios tipicamente do direito público.” (QUITES, 2011 p.15)

Passados 10 anos da promulgação da Lei nº 11.079/2004, Dias (2014) questiona por que apenas uma PPP Federal foi concluída. Ele apresenta alguns argumentos:

- os técnicos do Estado não estavam preparados para a mudança da Lei que altera o foco do controle de insumos e prazos para a qualidade do serviço;

- a coordenação das diversas esferas intervenientes (que além do componente administrativo tem um forte viés político) é muito complexa, e sua articulação improvável;

- a aversão ao risco por parte dos agentes privados;

- cultura de desconfiança em relação à atuação do ente privado;

- excesso de interferência por parte dos órgãos de controle;

- interesses assimétricos naturais;

- insegurança jurídica;

- os custos

de transação *ex-ante* suplantam as vantagens econômicas atribuídas às PPP.

Dias (2014) ainda faz uma análise comparativa do processo federal com alguns projetos estaduais (Minas Gerais, São Paulo e Bahia), e identifica que, apesar do marco legal ser o mesmo – ainda que esses estados tenham legislação estadual própria, elas não podem conflitar com a federal – a importância dada à formação da estrutura de apoio às PPP, especialmente em Minas e São Paulo, foram inteiramente diferenciadas do modelo federal, com apoio e fácil acesso ao governador.

Quatorze anos da criação do instrumento legal, e com mais de uma centena de contratos assinados nos diversos níveis de governo, as PPP passam por um dilema: já não são novidades, pois já existe expertise em diversos estados e municípios do Brasil, mas também são questionadas pela população e pelos órgãos de controle, por muitas vezes não estarem em conformidade com a qualidade do gasto público.

Na tabela 1, observamos que só houve uma contratação de PPP em nível federal (consórcio do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal para construção de um centro de processamento de dados). Dos 55 contratos estaduais, 27 estão concentrados em três estados (11 em São Paulo, 9 em Minas Gerais e 7 na Bahia); dos 53 municipais, 5 são do município de Belo Horizonte.

Tabela 1 - PPP por nível de Governo

Nível de Governo	Número de PPP
União	1
Estados	55
Municípios	53
Total	109

Fonte: elaboração própria a partir de dados do site Radar PPP (www.radarppp.com) fev.2019

Na tabela 2, observamos a distribuição de PPP por modalidade de serviço. Dos contratos de Belo Horizonte, 2 são da área de saúde (Hospital do Barreiro, já em funcionamento e um da ampliação da rede primária de atenção à saúde, ainda inativo), 1 de coleta e disposição de resíduos sólidos, 1 de iluminação pública e 1 de

educação – aliás PPP já premiada internacionalmente, que já recebeu diversas visitas e consultas, mas ainda não gerou nenhuma outra semelhante no país.

Tabela 2 - PPP por modalidade de serviço

Modalidade de serviço	Quantidade
Limpeza urbana e resíduos sólidos	23
Água e saneamento	19
Iluminação Pública	15
Transporte e mobilidade	15
Saúde	11
Atendimento ao cidadão	7
Instalações esportivas	7
Sistema prisional	3
Habitação e urbanização	3
Tecnologia	2
Educação	1
Outros	3
Total	109

Fonte: elaboração própria a partir de dados do site Radar PPP (www.radarppp.com) fev.2019

5 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES, ACCOUNTABILITY E GERENCIAMENTO DE RISCOS

Conhecendo um pouco melhor o contexto da implementação das PPP, algumas questões estudadas necessitam de um referencial teórico para sua análise mais específica. O primeiro ponto nos leva à formalização das PPP. Conforme o artigo 2º da Lei 11.079/2004, as PPP são formalizadas através de contratos de concessão, nas modalidades patrocinada ou administrativa. Uma perspectiva de análise pode ser a teoria do agente x principal, que prevê uma assimetria de informação entre o contratante de um serviço e o seu executor. Na teoria da agência, Jensen e Meckling (1976) tratam especialmente da assimetria de informação entre o principal (contratante do serviço) e o agente (responsável por sua execução). Embora aquele trabalho trate de relações entre privados, a analogia com a contratação do privado pelo setor público é plausível. Para os autores, considerando que ambas as partes do relacionamento desejem maximizar seus ganhos, é improvável que o agente agirá sempre no interesse do principal. O principal, por sua vez, deverá incorrer em gastos para o controle ou criar modelos de incentivo para disciplinar a ação do agente.

Pzeworski (2006) traduz essa teoria para a relação com o Estado em três níveis: Estado e agente econômico; políticos e burocratas; e cidadãos e políticos. Partindo da constatação de que os mercados (*per se*) não são perfeitos, o autor acredita que a intervenção do Estado pode melhorar as soluções do mercado, mas também buscando objetivos sociais. Se Estado e mercado têm perspectivas contrastantes, quando o primeiro contrata o segundo para a prestação de um serviço, é provável que, em algum ponto, os interesses de principal e agente vão divergir. Para Pzeworski é importante definir o tamanho da intervenção do Estado, para que este vise realmente o interesse público, e que o conluio e os interesses particulares não sejam prevalentes.

Alguns aspectos importantes ainda precisam, entretanto, ser melhor balanceados: uma das premissas do conceito de PPP é o de compartilhamento de risco em projetos de longo prazo entre o governo e o setor privado, sendo relevante notar como o setor privado dá importância à estruturação das garantias que o

governo deve apresentar para atrair o interesse dos investidores (CBIC, 2016; DI PIETRO, 2006), sugerindo, por um lado a necessidade que o privado tem de ver seu risco diminuído, e por outro a necessidade do setor público oferecer atrativos ao setor privado. Para Forrer et. al (2010), um dos aspectos mais críticos das PPP é o desequilíbrio de responsabilidade entre os parceiros, devendo o gestor público estar atento para que os serviços públicos não sejam prejudicados pela necessidade de lucros do parceiro privado.

Ainda segundo Forrer et. al (2010), é importante o setor público se preparar para o processo das parcerias, que envolvem não só a contratação, mas um conjunto de acompanhamento e controle de longo prazo da execução de uma política pública de sua responsabilidade. Eles propõem um *framework* com 6 dimensões que devem ser acompanhadas para que a *accountability* da parceria possa ser melhorada: 1) Risco - implica na alocação de cada risco ao parceiro mais capaz de o identificar, compreender e controlar, maximizando os benefícios; 2) Custo e benefício – medição e controle do custo, inclusive o custo de oportunidade, e dos benefícios além do financeiro; 3) Impacto social e político – equilibrar a necessidade de apoio político das iniciativas com o impacto social, ambiental e econômico da parceria; 4) Expertise – implica tanto no aspecto de absorver o conhecimento do privado para o benefício público, mas também a qualificação dos agentes públicos para gerir a parceria; 5) Colaboração – especificar as expectativas de coordenação e flexibilização para favorecer a colaboração das partes no processo; 6) Medição do desempenho – contribui para a construção da confiança e o engajamento na busca do melhoramento contínuo.

A questão da *accountability* já acompanha nossa literatura acadêmica pelo menos desde 1990, com o questionamento de Campos (1990) sobre quando seria possível traduzir a palavra para o português. Quase vinte anos depois, Pinho e Sacramento (2009) perguntam se já podemos traduzi-la. Pinho volta a tratar do tema em 2018 (PINHEIRO et al., 2018), analisando comparativamente seu uso em dois hospitais na Bahia, um gerido diretamente pela secretaria de saúde do estado e outro gerido por uma PPP. Segundo os autores, diferentes tipos de governança podem resultar em diferentes práticas de promoção de *accountability*, e nesse estudo comparam o modelo hierárquico da Secretaria de Estado da Saúde com o modelo híbrido da PPP.

O conceito de *accountability* avançou desde 1990, mas nem sempre a prática o acompanhou. Campos (1990) iniciou seu contato com o termo *accountability* no final dos anos 1970, comparando as práticas de relacionamento entre a sociedade e os governos no Brasil e nos Estados Unidos, e sua primeira observação é a falta de respeito à noção de Público:

“Pelo lado dos funcionários, um desrespeito pela clientela (exceto os clientes conhecidos ou recomendados) e uma completa falta de zelo pelos dinheiros públicos (supostamente pertencentes a um dono tão rico quanto incapaz de cobrar). Pelo lado do público, uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo tipo de privilégios; tolerância e passividade ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos.” (CAMPOS, 1990, p31)

Mais do que a dificuldade de tradução do termo para o português, Campos (1990) analisa condições para que a *accountability* seja implementada e reduza o hiato entre o desempenho do governo e a necessidade do cidadão: a *accountability* depende das dimensões do macroambiente político, valores e costume da sociedade, seu amadurecimento político, mas também, que haja uma preocupação dos gestores com a qualidade dos controles negligenciados ao longo do tempo e das reformas da administração pública.

Pinho e Sacramento (2009) reconhecem que vários passos foram dados na direção do aperfeiçoamento da *accountability*, com a criação de novas instituições e fortalecimento institucional em geral. Para os autores, a CRFB/1988, que institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas, foi um primeiro passo importante, mas foi com a reforma gerencial de 1995, que a *accountability* ganhou notoriedade, na medida em que “os controles sociais compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados” (Bresser-Pereira, 2006 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1355).

Para Pinheiro et al. (2018), a *accountability* deve ser analisada em três dimensões complementares:

“transparência (ou *answerability*), quando resultante de mera divulgação de informações; *responsividade* (ou *responsiveness*), quando requer pedidos de explicação e responsabilização pelos atos praticados, resultando em obrigação legal e institucional de munir os interlocutores das informações solicitadas e responder aos questionamentos apresentados; e capacidade de sanção ou coerção (ou *enforcement*), que resulta em fazer valer a

obrigação, seja diante de penalidades ou de incentivos”. (Mainwaring, 2003, apud PINHEIRO et al., 2018 p.157-158)

Em suas considerações finais do estudo entre os modelos de gestão dos dois hospitais na Bahia, Pinheiro et al. (2018) consideram que o modelo híbrido de governança da PPP alcançou avanços com relação à adoção de metas, monitoramento sistemático e transparência legal, com divulgação de resultados auditados, relatório da administração, governança corporativa. Entretanto,

“a falta de transparência voluntária dos relatórios produzidos pelos instrumentos promotores de *accountability*, bem como a não consolidação das informações acerca da PPP num único portal na internet, aponta para oportunidades de avanços em termos de transparência pública.” (PINHEIRO et al., 2018 p.171)

Bovens (2007) também fala em três aspectos da *accountability*: o gestor deve se sentir obrigado a prestar contas ou justificar seus atos para uma instância avaliadora; esta informação deve ser suficiente para o avaliador verificar a qualidade e legitimidade da conduta; o avaliador efetua o julgamento, podendo aprovar ou não os atos do gestor, e eventualmente o punindo. Bovens também cita os tipos de *accountability* horizontal, quando ela é feita entre instâncias equivalentes do serviço público (no Brasil, por exemplo, uma auditoria interna ou de um tribunal de contas, ou por agências reguladoras) ou vertical, quando se dá entres instâncias de poder diferentes, como o eleitor e seus governantes eleitos, ou entre um contratante e um contratado de um serviço público. O autor também alerta para os riscos das possíveis disfunções do processo de *accountability*, quando a instância avaliadora acaba por constranger a ação de um gestor, deixando de dar a ele discricionariedade suficiente ou constrangendo suas ações com exemplos de punições exageradas.

Para Bovens (2007) a *accountability* de empresas privatizadas tende a diminuir dentro do modelo de *public accountability*, pois numa economia de “mercado”, as ações dos diversos atores vão regular a concorrência, e cada parte terá interesse em se mostrar mais capaz de atender a demanda com qualidade e custo adequados. Por fim, Bovens (2007) considera que os gestores podem se aproveitar da onda de demanda por *accountability*: se hoje é uma palavra que

representa uma ação que ninguém condena, como educação, responsabilidade, solidariedade, ela pode ser também aproveitada como oportunidade de conexão com a sociedade e de divulgação de acertos, atingimento de metas e de compromissos com a transparência. Os gestores públicos podem atuar para serem empreendedores da *accountability*, e não suas vítimas.

A Lei nº 11.079/2004 traz uma novidade com relação às leis anteriores de concessões: o conceito de repartição de riscos. O art. 4º, inciso VI, diz textualmente:

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

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

Já o art. 5º, incisos III, VIII e IX, afirma:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 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;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

Segundo Di Pietro (2006), o compartilhamento de riscos é uma distinção clara entre a concessão de serviço público comum (Lei nº 8,987/1995) e a lei das PPP. Para a autora, a repartição de riscos deve ser bem detalhada, uma vez que não é uma prática comum no direito administrativo, mas ressalta que alguns riscos, como os decorrentes de fato do príncipe (por exemplo, elevação de tributos) ou fato da Administração (por exemplo, inadimplência do poder público) não podem ser imputados ao parceiro privado.

O TCE MG (2014) reforça a importância do gerenciamento de riscos em sua instrução normativa 01/2014 exigindo que na etapa de planejamento da PPP esteja, entre outros documentos, “i) tratamento de riscos, contemplando matriz de riscos

consolidada, alocação e medidas mitigadoras dos principais riscos do contrato” (TCE MG, 2014, art. 4º) e que nas revisões ou alterações contratuais conste “III – reavaliação da partilha de riscos, com as alterações efetuadas, se houver, e quantificação dos respectivos encargos para as partes” (TCE MG, 2014, art. 7º).

Zimmer (2019) considera os contratos PPP complexos e, por serem de longa duração e de investimento vultoso, devem ter uma gestão de riscos constante e bem aplicada. Na verdade, esta gestão deve se iniciar na modelagem do contrato, quando os riscos devem ser identificados, quantificados, qualificados, precificados e alocados na parte mais capaz de minimizar, gerenciar e atenuar os efeitos negativos (ou acentuar os positivos) de um conjunto dos riscos identificados. O produto final desses estudos deve ser refletido no edital e no texto final do contrato, onde as responsabilidades de cada parte devem estar perfeitamente descritas na matriz de riscos.

Para Ávila (2014), a efetiva gestão dos riscos no setor público não é interesse apenas do gestor, é de interesse da sociedade. Para a INTOSAI (sigla para Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), a gestão de riscos é um componente essencial do Controle Interno das organizações. Segundo a INTOSAI (2007):

Dado que as condições governamentais, econômicas, industriais, regulatórias e operacionais estão em constante transformação, a avaliação de risco deve ser um processo permanente. Isso envolve a identificação e a análise das condições modificadas e de oportunidades e riscos (ciclo de avaliação de risco), assim como a adaptação do controle interno, no sentido de lidar com novos riscos. (INTOSAI, 2007, p.39).

Embora informe que nunca é possível eliminar todos os riscos, a INTOSAI (2007) afirma que o processo de gestão de riscos objetiva mantê-los sob controle, e que sua mensuração adequada ocupa papel de destaque na seleção dos procedimentos de controle apropriados para serem implementados.

Dentro de um processo de contratação de PPP, os riscos identificados deverão ser alocados em sua matriz

“(i) à parte que a um custo mais baixo pode reduzir as chances do evento indesejável se materializar ou de aumentar as chances do evento desejável ocorrer; (ii) à parte que pode melhor mitigar os prejuízos resultantes do evento indesejável; (iii) à parte que tem menores possibilidades de repassar

para terceiros o custo destes eventos; e (iv) prioritariamente ao parceiro privado, sempre que seja possível que ele o gerencie.” (RIBEIRO, 2011, apud ZIMMER, 2019, p.15).

Como em outros países, as PPP nacionais não são unanimidades, não há ainda consenso de sua aplicabilidade. Algumas questões levantadas por Dias (2014), especialmente quanto à coordenação para a implementação de PPP nacionais deverão ser debatidas. A questão da falta de financiamento privado (ou sua aversão ao risco) e das garantias oferecidas pelo parceiro público (questionadas dentro da ótica do direito administrativo e constitucional) também devem ser objetos de discussão para seu aprimoramento. Uma outra questão a ser entendida é qual aspecto é mais relevante para a construção das PPP, político (partidário, ideológico) ou o técnico (construção de equipes capacitadas para estudar e gerir as parcerias). Por fim, mas não exaurindo o tema, é importante verificar se as PPP têm cumprido sua finalidade inicial de buscar o investimento indisponível no setor público e a eficiência do setor privado, ou se apenas está legando uma fatura para as gerações futuras, com contratos que gerarão despesas para até 35 anos.

6 UMA PPP NA PRÁTICA

A contratação de uma PPP por um ente público requer muito mais que uma leitura atenta da Lei nº 11.079/2004. Neste capítulo, resumimos os caminhos necessários que devem ser percorridos antes da formulação de uma parceria. Este roteiro é baseado numa compilação dos manuais da PBH Ativos (PBH Ativos, 2018a, 2018b), da Unidade PPP do estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS – SEDE, s/d) e da Câmara Brasileira da Indústria da Construção em parceria com a Frente Nacional de Prefeitos e Vernalha Guimarães & Pereira Advogados (CBIC, 2016).

Em princípio, a contratação de uma PPP, nas modalidades patrocinada ou administrativa, devem obedecer a uma série de requisitos legais: não podem apresentar valor inferior a R\$10 milhões (originalmente R\$ 20 milhões, alterado em 2017); não podem ter como objeto apenas o fornecimento de mão de obra, instalação de equipamento ou execução de obra pública; ter prazo inferior a cinco anos ou superior a 35 anos, incluindo prorrogações. Além disso, onde não houver conflito com a nova lei, aplicam-se os dispositivos da Lei nº 8.987/1995, que trata das concessões tradicionais e da Lei nº 8.666/1993, que trata das licitações.

Embora o texto legal só obrigue a União a constituir um órgão gestor de PPP, é necessário que o ente crie uma instância gestora para suas PPP. Em Belo Horizonte, a Lei Municipal nº 9.038/2005 cria, em seu art. 18, o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), responsável por elaborar o programa municipal de PPP e aprovar os editais, contratos, aditamentos e prorrogações. No estado de Minas Gerais, a Lei Estadual nº 14.868/2003 cria o CGP em seu art. 19, posteriormente absorvido pela Câmara de Orçamento e Finanças (COF). Em julho de 2017 a lei mineira foi revogada pela Lei nº 22.606, que criou os Fundos de pagamentos e de garantias das PPP estaduais.

A formação de um grupo de especialistas em PPP é primordial para sua realização. O conhecimento estabelecido para contratos baseados na Lei nº 8.666/2003 ou mesmo na Lei de concessões comuns, nº 8.987/1995, não são suficientes para o salto que significa a contratação de PPP. Além disso, por envolver

um endividamento de longo prazo do Poder Público, qualquer projeto de PPP tem que ser previsto legalmente, inclusive em peças orçamentárias como o Plano Plurianual (PPA ou PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além de uma Lei autorizativa específica para o projeto que se quer contratar.

A iniciativa de uma PPP em geral vem do próprio órgão gestor responsável pela prestação do serviço, mas pode ser proposta também pela iniciativa privada, interessada em um serviço específico, seja por vislumbrar uma oportunidade comercial, seja por ter experiência na prestação daquele serviço. Embora não seja obrigatório o uso desses instrumentos, no caso da iniciativa pública, é criado um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) – em Belo Horizonte, regulamentado pelo Decreto nº 14.052/2010 – e no caso de iniciativa privada é criada uma Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP) – em Belo Horizonte, regulamentado pelo Decreto nº 14.657/2011.

De acordo com a PBH Ativos (2018),

“No PMI, a iniciativa privada pode realizar os estudos de viabilidade jurídicos, econômico-financeiros, de engenharia ou a combinação de todos, cujo resultado uma vez analisado e aprovado pela Administração Pública poderá ser objeto de licitação.” (PBH Ativos, 2018b p.15)

Os PMI serão os principais balizadores de estudos da atratividade de uma PPP, seja para a Administração Pública, seja para o parceiro privado, e por isso devem ser qualificados administrativa, jurídica e economicamente, equilibrando riscos, ônus e bônus para cada um dos parceiros. Embora seja praticamente impossível eliminar a assimetria informacional entre as partes, a elaboração e a análise completa de um PMI pode diminuir eventuais problemas futuros em uma contratação.

No caso de uma MIP, a diferença essencial é que um ente privado procura a Administração Pública com os estudos para a modelagem da PPP. Em ambos os casos, no entanto, é feita a publicização das modelagens, e mais de uma empresa pode apresentar um PMI ou MIP. Em Belo Horizonte, a PBH Ativos é a responsável legal pela modelagem final, então ela deverá fazer a escolha do modelo mais indicado para entrega ao CGP, sendo que a eventual remuneração dos estudos será devida proporcionalmente ao percentual do seu aproveitamento na modelagem

final. Alternativamente, a Administração Pública pode contratar uma consultoria para fazer essa modelagem inicial, devendo ser remunerada nas mesmas bases que um PMI ou MIP (PBH Ativos, 2018a).

Uma PPP não deve ser desencadeada sem uma série de estudos iniciais, principalmente, segundo CBIC (2016), estudos jurídicos, projeto operacional, anteprojeto de obras de engenharia, estudos de demanda, estudos financeiros, estudos ambientais, definição da matriz de risco e outros levantamentos necessários para elaboração do edital e do contrato. Todo o procedimento, então, deverá ser submetido ao CGP, que levará adiante ou não a parceria.

Dois aspectos muito relevantes antes do início de um processo de contratação da PPP são a identificação de fontes de financiamento existentes no mercado e disponibilidades de garantia do Poder Público para toda a extensão do contrato. A escolha da PPP como a melhor alternativa para a execução do serviço deve ser precedida de estudos comparativos de vantagens financeiras para todo o período, técnica conhecida com *Value for Money* (VfM).

A fase inicial, também chamada fase interna do processo de contratação de uma PPP, termina com a elaboração e publicação do edital de licitação. É um momento crítico, pois no edital também consta a minuta do contrato, e um contrato PPP é complexo: além de prever todo o processo formal de contratação como

“o objeto, prazo e as condições de assinatura do contrato, sanções para o caso de inadimplemento, local onde poderá ser adquirido e examinado o projeto básico, se há projeto executivo, condições para participação, critério para julgamento, critérios de reajuste, condições para pagamento, cronogramas, exigências de seguros, dentre outros,” (PBH Ativos, 2018a, p.27-28)

o edital também tem que prever ações para uma gestão de longo prazo. São comuns em contratos de PPP a definição de riscos, de garantias, de metas e indicadores de desempenho: por exemplo, de quem é a responsabilidade por um licenciamento ambiental ou uma variação súbita na demanda; qual o percentual de garantias necessário em cada fase do contrato; qual prazo ou nível de qualidade o concessionário tem de cumprir para não ser penalizado em seus pagamentos.

A fase seguinte, também chamada de fase externa, se inicia com as consultas públicas, quando a sociedade e os interessados diretamente na contratação irão se manifestar. É uma fase crítica, e a equipe do Poder Público responsável pela contratação deve estar preparada para receber os questionamentos e respondê-los com o rigor e a certeza jurídica e administrativa, pois será o tempo de fazer eventuais correções que podem evitar transtornos ou impugnações nas fases seguintes.

Após a publicação final do Edital, novo prazo é concedido para esclarecimentos dos interessados e aberto o processo para qualificação, habilitação e análise e julgamento da proposta. Em geral são quatro fases de análise e julgamento da licitação: documentos de credenciamento e garantia; documentos da proposta técnica (a Lei nº 11.079/2004 permite a qualificação técnica, com a possível desclassificação dos licitantes que não atinjam a pontuação mínima definida); proposta comercial; habilitação. A Lei também permite a inversão de fases, permitindo abrir a proposta comercial em primeiro lugar, definindo-se a proposta vencedora após a comprovação da qualificação, e apurando a qualificação das propostas subsequêntes somente se a mais vantajosa for desclassificada.

Após homologada a decisão da proposta vencedora e passado o prazo de recursos, o licitante vencedor deverá constituir uma SPE (Sociedade de Propósito Específico) com as habilitações previstas no Edital para a assinatura do contrato. De acordo com CBIC (2016), o objetivo da Lei é “garantir que a PPP seja gerida por empresa exclusivamente criada para esse fim, dissociando-se da SPE os demais negócios e empreendimentos da empresa ou grupo de empresas vencedor da licitação.” (CBIC, 2016, p.86)

A remuneração do concessionário pode ser feita de duas formas, conforme a modalidade de concessão escolhida. Na concessão patrocinada, parte do pagamento é efetuado pelo poder público e parte pelos usuários. Um exemplo deste modelo é a concessão da rodovia MG-050 pelo estado de Minas Gerais (www.ppp.mg.gov.br). Para equilibrar a modicidade das tarifas de pedágio com a necessidade de investimento da concessionária, o Estado de Minas Gerais concorda em remunerar a concessionária, complementarmente ao pedágio cobrado dos usuários, contraprestação adicional à tarifa, desde que atendidas as cláusulas de

desempenho previamente acordadas. Na concessão administrativa, todo o pagamento é efetuado pelo Poder Público, como no caso da PPP da Educação da PBH, que, constitucionalmente, tem que oferecer o serviço gratuitamente à população, ou como no caso da PPP da Iluminação Pública, também da PBH, onde não há a possibilidade de cobrar a tarifa individualmente do usuário.

É usual nos contratos de PPP duas outras características: a utilização de um sistema de medição de desempenho e a figura do auditor independente. No caso do sistema de medição, o Poder Público define, previamente, cláusulas de qualidade, quantidade ou tempestividade que a concessionária deve cumprir para que sua parcela de pagamento do período seja paga integralmente. É diferente das multas contratuais, que podem ter origens diversas, pois atinge somente critérios de desempenho dos serviços prestados.

Já o auditor independente é uma figura que pode ser contratado pelo Poder Público para acompanhar a medição de desempenho quando ela não é feita diretamente por um fiscal do concedente. O usual é que a concessionária faça as medições e o auditor independente faça análise das medições e metodologias utilizadas, mas faça, também, pesquisa de campo por amostras previamente contratadas pelo concedente.

A Lei nº 12.766/2012 altera a 11.079 com a inclusão da figura do aporte financeiro, permitindo que o Poder Público cumpra parcelas de pagamento de bens reversíveis ao final do contrato com aportes, desonerando os custos de financiamento da PPP. Nos casos em que o concedente tenha recursos disponíveis para amortizar parcelas referentes a obras e bens que ao final do contrato serão revertidos à Administração Pública, e sendo este aporte proporcional e “sincronizado com o desenvolvimento das obras e aquisições” (CBIC, 2016 p.42), ele pode ser pago à concessionária, com benefícios tributários para o contratado e redução de parcelas para o contratante.

Outro aspecto crítico em contratos de longo prazo, concessões e PPP em particular, é o seu equilíbrio econômico-financeiro. Os contratos podem ter cláusulas de reajuste anual automático com bases em índices combinados (por exemplo IPCA e INCC), mas devem prever, também, cláusulas que permitam que as partes revejam o valor das contraprestações mensais em casos específicos, como

alteração de tributação, aumento ou diminuição do escopo do projeto, alteração de normas ambientais, aumento ou diminuição dos custos de financiamento privado, casos fortuitos, etc. Também nos contratos de PPP é possível prever a obtenção de receitas marginais, que devem autorizadas pelo e compartilhadas com o poder concedente.

Por fim, a PBH Ativos (2018a) julga conveniente a formação de um grupo de governança do contrato, formado por membros das duas partes e, eventualmente, do auditor independente. Este comitê de governança pode atuar como um elemento no equilíbrio e na diminuição de conflitos, expondo posições de cada uma das partes e prevendo alterações que possam melhorar a governança e a execução do contrato.

7 A PREFEITURA DE BELO HORIZONTE E A PBH ATIVOS

Fundada em 12 de dezembro de 1897 para ser a capital do estado de Minas Gerais em substituição a Ouro Preto, Belo Horizonte tem, em uma área de 331 km² uma população estimada em 2.512.348 habitantes¹ e um IDHM de 0,81². Cidade mediterrânea, com economia diversificada, com concentração em comércio e serviços, foi um dos primeiros municípios do país a criar uma PPP, no ano de 2008, para tratamento de resíduos sólidos urbanos. A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) já realizou outras quatro parcerias – Educação Infantil, Hospital Metropolitano, Iluminação Pública (já ativos e em pleno funcionamento) e de Rede de Atenção Primária à Saúde (já assinado o contrato, mas ainda não ativo).

A norma legal que dispõe sobre o programa Municipal de Parcerias Público-Privadas em Belo Horizonte é a Lei Municipal nº 9.038/2005, uma das primeiras do Brasil e, embora tendo sido criada após a edição da Lei Federal, ela não cita a diferenciação de concessão patrocinada e administrativa. Importante, no entanto, ela cria, em seu art. 18, o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), responsável por elaborar o programa municipal de PPP e aprovar os editais, contratos, aditamentos e prorrogações. São marcos importantes também das normas sobre as PPP os Decretos nº 14.052/2010, que cria as normas para os PMI e nº 14.657/2011, que dispõe sobre as MIP.

A PBH Ativos é uma sociedade anônima de capital fechado, estatal (o município de Belo Horizonte possui 99,99945512% de suas ações e o restante pertence a outras duas empresas públicas, a Prodabel e a BHTrans), criada pela Lei Municipal nº 10.003/2010 e constituída em 29/03/2011. Suas atribuições referentes aos processos de concessões e PPP são dispostas pelo Decreto Municipal nº 15.534, de 10/04/2014. Em sua página na internet, define-se como

1 Dados de projeções estatísticas da Fundação João Pinheiro para 2019 – (<http://fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/4221-estatisticas-demograficas>)

2 IDHM, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (www.atlasbrasil.org.br)

“uma empresa estatal que oferece suporte técnico especializado ao Poder Executivo Municipal na execução das políticas públicas, por meio da estruturação de operações de captação de recursos e modelagens de concessões e PPPs, viabilizando projetos de infraestrutura nas áreas de saúde, educação, dentre outros de interesse da população.”
(www.pbhativos.com.br)

Além dos órgãos de controle externo responsáveis pela fiscalização da Administração Pública, como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Câmara Municipal, a PBH Ativos S.A., na qualidade de sociedade anônima, se submete a auditoria externa independente, nos termos da Lei Federal nº 6.404/1976 (Lei das S.A.).

Seu capital foi integralizado pela PBH especialmente com imóveis e com a cessão de créditos de convênio da Prefeitura com a Copasa. Em 2017, a Câmara Municipal de Belo Horizonte abriu uma CPI para investigar diversos aspectos do funcionamento da PBH Ativos, desde uma possível falta de transparência, passando pela qualificação de empresa estatal dependente ou não dependente de recursos da prefeitura, até a emissão de debêntures com créditos tributários e não tributários da PBH e a cessão de imóveis e do convênio da Copasa para sua integralização de capital.

Embora a maior parte dos questionamentos se desse com relação ao governo anterior (Lacerda, 2009-2016), vereadores de várias tendências se alinharam ao pedido de CPI. Entretanto, durante os procedimentos de investigação e as oitivas, foram formados dois grupos divergentes, um liderado pelo relator que não viu razões para a penalização da PBH Ativos, e outro pelo presidente, que considera que a PBH Ativos gerou prejuízo ao município. Em novembro de 2017 a CPI foi encerrada sem a votação do relatório final³. Ainda que não tenha uma finalização formal, a CPI gerou ganhos de transparência para a PBH Ativos, que fez, inclusive, concurso público para preenchimento de seus quadros.

3 Vide <https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2017/11/cpi-encerra-trabalhos-com-diverg%C3%A2ncia-sobre-legalidade-da-empresa>

Em abril de 2017 a Prefeitura encaminhou Projeto de Lei 239/17 para a cisão da PBH Ativos, separando a empresa que presta serviços à Prefeitura (como a assistência às PPP) e a responsável pela estruturação e colocação de debêntures. Este projeto está suspenso na Câmara e não consta nas páginas de internet da PBH Ativos.

A primeira PPP da qual a PBH Ativos participou desde sua origem foi a da Iluminação Pública, assinado em julho/2016 (governo Lacerda), mas que só teve sua ordem de serviço liberada em maio/2017 (governo Kalil), após aditivo que incluiu novos condicionantes previstos pela nova gestão da PBH. Entretanto, todos os demais contratos vigentes têm apoio técnico e jurídico da PBH Ativos, que se tornou o centro de conhecimento do tema na Prefeitura de Belo Horizonte.

Hoje estão disponíveis no portal da internet da PBH Ativos duas oportunidades de PMI para formatação de novas concessões, mas a princípio em nenhum dos dois casos a Prefeitura de Belo Horizonte pensa em fazer PPP: PMI dos mercados municipais e PMI de energias renováveis.

8 A PPP DA EDUCAÇÃO

Embora mais conhecida como a PPP das Umeis (Unidades Municipais de Educação Infantil), neste trabalho utilizamos a expressão PPP da Educação por dois motivos: o nome Umei foi descontinuado na atual gestão da Prefeitura (Kalil, 2017/2020), e o contrato original, além da construção e reforma das Umeis, também tratava de 5 escolas do ensino fundamental.

As Umeis não foram uma política pública nova modelada para ser feita através de PPP. Ao contrário, as Umeis foram um importante avanço na educação infantil em Belo Horizonte desde o governo Pimentel (2001/2008). De acordo com Reis (2013), as primeiras escolas de educação infantil em Belo Horizonte foram criadas em 1954, mas eram exceção no município, que se utilizava, prioritariamente, com os convênios com creches para atender a essas crianças. O ano de 2003 marca a criação das primeiras Umeis, quando a população atendida pelas escolas de educação infantil sobe de 2.500 para 25.300 crianças.

A CRFB/1988 já colocava como competência dos municípios a educação pré-escolar e fundamental; o mesmo se repetiu na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (1990), que registrava no seu Capítulo V as responsabilidades do município com as crianças de 0 a 6 anos, mas, em seu artigo 159, não falava em escolas de educação infantil, mas apenas em creches.

O horizonte mudou com mudanças iniciadas no ano de 1996: o Plano Diretor de Belo Horizonte já fala em “expandir e descentralizar gradativamente as atividades e os equipamentos do sistema educacional, incluídas as creches e as pré-escolas” (Lei municipal nº 7165/1996, art.36); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9394/1996) define a Educação Infantil como direito subjetivo das crianças de 0 a 6 anos (alterada posteriormente pela Lei nº 12796/2013 para 0 a 5 anos, considerando a criança de 6 anos já no ensino fundamental). As Emendas Constitucionais 53/2006 e 59/2009 também reforçam a importância da Educação Infantil, reforçando a obrigação da gratuidade em creches ou pré-escolas até 5 anos de idade, instituindo regras para seu financiamento com cotas da contribuição do salário-educação, prevendo a universalização da educação básica e obrigatória

gratuita dos 4 aos 17 anos até o ano de 2016. O Plano Nacional de Educação 2011-2020, Lei nº 13005/2014, embora já estivesse em discussão desde 2009 e o Projeto de Lei já tramitasse no Congresso desde 2010, só foi promulgado em 2014, e tem como meta na educação infantil

“universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (Lei nº 13005/2014, anexo, meta 1).

Quando do início do primeiro governo Lacerda (2009/2012) na PBH, seu plano estratégico para 2030 (Belo Horizonte, 2010) previa a disponibilização de 100 novas Umeis, com 44.000 novas vagas de educação infantil para Belo Horizonte até 2012. Segundo Rodrigues (2015), até 2008, ao final do governo Pimentel, somente 40 Umeis estavam em funcionamento na cidade. O modelo de tradicional de contratação pública (via Lei 8666/1993) não se mostrava capaz de atender a meta proposta em tão curto tempo. A escolha do modelo de contratação via PPP parecia uma alternativa viável, mas não havia nenhum modelo do tipo no Brasil baseado na Lei nº 11.079/2004.

O início do processo, em 2011, teve consultoria do IFC (*International Finance Corporation*), órgão do Banco Mundial com comprovada experiência na formatação de projetos de PPP, inclusive no Brasil, e convênio de apoio com o BNDES, para a construção de 30 Umeis e 5 Unidades de Ensino Fundamental. Na audiência pública ocorrida em 06 de setembro de 2011 (PBH/SMED, 2011), o então secretário de Desenvolvimento da PBH, Marcelo Falhauber, afirmou que uma das principais vantagens da PPP é o da economicidade: a PPP permite fazer em um só contrato as 32 Umeis (30 novas e 2 reformas, que ainda não estavam previstas no contrato com a IFC) e 5 Escolas de ensino fundamental, quando pelo método tradicional a Prefeitura teria de licitar módulos de 1 a 3 escolas, perdendo escala. A então secretária de Educação, Macaé Evaristo, acrescenta que das 42.000 crianças de 0 a 5 anos atendidas pelo município, apenas 20.000 são atendidas em rede própria, 22.000 são atendidas através de parcerias com creches comunitárias; além disto, a demanda é muito grande, e a PBH não tem conseguido atendê-la na totalidade (cerca de 11 a 12 mil crianças em fila de espera), e ainda tem a exigência de pleno atendimento às crianças de 4 a 5 anos até 2016.

Segundo Reis (2013), antes do início da entrega das primeiras Umeis (setembro de 2013), a rede de educação infantil da PBH já atendia 23.000 crianças nas 68 Umeis construídas pelo processo tradicional desde 2004, mas a lista de espera já estava em cerca de 17.000 crianças. A alteração da legislação, o acerto do modelo de escola oferecido às crianças, o crescente despertar da sociedade para o direito da educação infantil gratuita contribuía para esta demanda, que foi ainda aumentada com a crise do país a partir de 2015.

Pela legislação federal (Lei nº 11.079/2004, arts. 4º e 10º) e também pela Lei Municipal que autorizou a criação de PPP no município de Belo Horizonte (Lei nº 9.038, de 14/01/2005, art. 11º), devem restar demonstradas as vantagens financeiras para o município da adoção da PPP em detrimento da contratação tradicional ou da execução própria, se for o caso. No caso da PPP da Educação, como as obras da Prefeitura são conduzidas pela Sudecap pelos critérios tradicionais da Lei nº8.666/1993, o estudo de vantagem econômica (*Value for Money*, ou VfM) foi feito comparando as estimativas de custo conhecidos pela Sudecap e aplicando nos modelos de PPP e de contratação tradicional, resultando numa vantagem de 3,5% para a modelagem PPP, ou o equivalente a pouco mais de 14 milhões de reais para o fluxo de 20 anos da parceria (PBH/SMED, 2011).

A licitação teve apenas duas propostas habilitadas, e saiu vencedora o consórcio Educar, formado por empresas do grupo Odebrecht, que formou a SPE Inova BH S.A. para execução do contrato, assinado em 24 de julho de 2012. O contrato foi aditado inicialmente para resolver pendências e regularizar garantias e teve, pela primeira vez, a interveniência da PBH Ativos (embora já fosse citada na cláusula 34.2 do contrato original). O terceiro aditivo, de 25/06/2014, no entanto é o mais significativo, pois aumenta em 14 o número de Umeis do contrato de PPP, passando de 32 para 46, mantidas as 5 escolas de ensino fundamental.

A PPP da educação foi bem sucedida? Em que termos podemos nos basear para responder a esta simples questão? Se a análise fosse baseada em uma audiência da Comissão de Administração Pública⁴ feita na Câmara Municipal em

4 Anotações do autor da Audiência Pública da Comissão de Administração Pública da Câmara Municipal de Belo Horizonte, em 28 abr. 2016.

abril/2016, a resposta seria não. Nesta audiência (CMBH, 2016) só compareceram os partidos de oposição ao então prefeito Lacerda (2009/2016), representantes dos docentes (professores, diretores e sindicatos) e pais de alunos. Nenhum representante da PBH, seja da parte direta do prefeito ou da Secretaria Municipal de Educação, da PBH Ativos ou da Inova BH, empresa concessionária. O resultado foi uma avalanche de críticas ao processo construtivo, à qualidade dos materiais, e, dentro da seara política, uma crítica ferrenha à PPP em si, não às Umeis.

Como não havia o contraponto dos defensores da PPP, a audiência refletiu ainda mais todo o processo da educação infantil: baixo salário dos professores, falta de perspectiva de crescimento por falta de incentivos dados aos professores do ensino fundamental e que não atendiam a educação infantil, ameaças pela votação do projeto de “escola sem partido” no âmbito municipal, crítica ao estilo de gerenciamento privado do governo Lacerda na PBH. Para a audiência, só faltava a PBH terceirizar também os professores.

A questão financeira também foi tema de questionamentos: o financiamento do parceiro privado por bancos públicos (70%), e o custo previsto maior que pela contratação tradicional. Questões que ficam sem resposta e que são motivações para a CMBH questionar a Prefeitura sobre o andamento das obras e reclamações dos usuários, o Ministério Público sobre as possíveis irregularidades da PPP, e de especialistas em construção/arquitetura para analisar tecnicamente os projetos e métodos construtivos das Umeis.

Se analisarmos seu sucesso pelo contexto político das eleições municipais de 2016, foi altamente positivo. Embora nem todos os 11 candidatos fossem favoráveis ao conceito de PPP, seu resultado final, as Umeis, foi divulgado como meta e desejo de cada um, de exemplo de como ser a educação infantil no Brasil.

Duas dissertações de mestrado tratam especificamente da PPP da Educação. A primeira, de Reis (2012), foi concluída antes da assinatura do contrato e, portanto, discorre sobre os aspectos teóricos da parceria. Por ser uma dissertação na área de educação, ela se concentra nos procedimentos da SMED preparatórios, anteriores à sua efetivação. Reis (2012) teve acesso aos estudos feitos pela Secretaria da viabilidade econômica e das possibilidades de destravar o processo de construção das Umeis pela via tradicional (Sudecap), onde os atrasos, prorrogações e aditivos

estavam deixando pouca margem para o atingimento das metas de universalização da educação de 4-5 anos até 2016.

Segundo as projeções de Reis (2012) o custo das Umeis frutos da parceria terão um custo estimado em 23,4% maior que o esperado pela contratação tradicional, mas que são justificáveis dadas a redução dos prazos de entrega e a diminuição do processo administrativo da SMED. Sua metodologia de cálculo difere, portanto, da utilizada no PMI que embasou a contratação: o VfM, que traz a valores presentes o desembolso real ao longo dos 20 anos da parceria apresentaram uma economia estimada de 3,5%, como falamos anteriormente. Ainda segundo o autor, o aditivo médio de um contrato de construção de Umei via Sudecap foi de 20,2%.

Rodrigues (2015) analisa a PPP da Educação depois dos primeiros resultados práticos e com uma constatação evidente: o fim dos atrasos na entrega das obras. Se no modelo tradicional 79% foi entregue fora do prazo contratado, na PPP todas as unidades foram entregues no prazo, permitindo a multiplicação de unidades construídas num ritmo que nunca havia sido possível com a metodologia anterior. O ganho adicional também medido pelo autor foi o tempo que os diretores das escolas passaram a se dedicar a mais às atividades pedagógicas, uma vez que foi reduzido em muito seu tempo com atividades de suporte e manutenção.

Em dezembro de 2018 estivemos na SMED para responder a outras questões que nos levaram a este trabalho. Já detalhamos o processo de escolha da modalidade PPP para a construção das escolas. Claramente a questão prazo foi a que causou maior impacto positivo na escolha, pois eles foram cumpridos integralmente pela concessionária – o mesmo não se pode dizer do cumprimento de prazos por parte da Prefeitura. A PBH diversas vezes atrasou na liberação dos terrenos para construção das escolas (o prazo para construção era contado a partir da liberação do terreno), alterou locais de construção e atrasou no repasse dos aportes, o que gerou multas e a necessidade de dilação do contrato como recomposição à concessionária.

Parte do pagamento à concessionária previsto originalmente no contrato se referia a uma contrapartida a ser paga na medida em que as unidades fossem recebidas prontas pela Prefeitura (Cláusula 28 do contrato e seu anexo 10). Ocorre que as cláusulas 12-9 e 12-10 citam a possibilidade de o poder público obter

assistência financeira de recursos do PAC-2 (segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal), conforme Lei nº 11.578/2007 e resolução CD/FNDE nº 69/2011 (resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que prevê repasses para construção de novas escolas infantis). Como esta previsão estava no contrato, mas este não previa a flexibilização do prazo de pagamento no caso de atraso do governo federal, por diversas vezes a Prefeitura teve que atrasar o pagamento à concessionária, sob pena de não poder utilizar o recurso posteriormente. Além das multas pelo atraso, a PBH teve que fazer diversas gestões junto ao Ministério da Educação e ao FNDE para conseguir a liberação dos recursos.

Em 2012, com o advento da Lei nº 12.766 que alterava a Lei nº 11.079, a PBH editou nova norma, a Lei Municipal nº 10.633/2013 que permitia a alteração do contrato de PPP para adequá-lo à nova norma: o ente público poderia realizar aportes ao contrato, com redução da incidência de impostos. A contrapartida prevista no contrato original passa a ter a designação de aporte, com isso gerando uma vantagem tributária para a concessionária, e a necessidade de estudos para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme cláusula 29. Esta norma foi formalizada pelo segundo termo aditivo ao contrato, em 21/11/2013 e seus efeitos foram calculados e ratificados no terceiro termo aditivo, de 25/06/2014 que, além de reequilibrar o contrato com o impacto tributário, incluiu 14 novas Umeis, passando de 32 para 46 as unidades a serem entregues.

Com relação à vantagem financeira, pouco ainda pode ser apurado, pois menos de um terço do período contratual foi cumprido. De acordo com a SMED, até hoje “ninguém fez” essa avaliação. Além disso, há uma enorme discrepância entre a manutenção das escolas PPP das tradicionais: contratualmente a concessionária tem prazos para corrigir defeitos e inconsistências do rol de serviços contratados, enquanto nas demais, o processo depende de ações burocráticas da escola e de verba disponível, impossibilitando uma comparação direta de custo. Certo é que, segundo a SMED, os diretores das escolas convencionais querem também um processo de manutenção como a das escolas PPP, não só pela qualidade do ambiente, mas também para poder dedicar mais tempo aos processos pedagógicos.

Há uma percepção geral da SMED que a escolha da Prefeitura de excluir dela os serviços pedagógicos na modelagem desta PPP foi acertada, pois, mesmo mantendo o ensino diretamente ligado aos docentes do município, a resistência dos sindicatos e do grupo político ligado aos movimentos dos professores poderia inviabilizar a consecução final da parceria.

Com relação ao atendimento ao interesse primário da sociedade, alguns atores (poucos, mas importantes) vão questionar esta atenção. O lado sindical e político dos docentes é claramente contra as PPP (não contra as Umeis ou a educação infantil em geral), por perceber a proximidade com a terceirização dos serviços e uma ainda maior precarização das relações de trabalho. Por outro lado, na prática real, percebem que é melhor trabalhar em um ambiente mais limpo e íntegro, sem a preocupação de deterioração diária da escola. Ainda que na audiência de 2016 as reclamações fossem significativas com relação à qualidade da construção, não se pode falar hoje da qualidade da manutenção das escolas. Entretanto, com relação aos usuários, o público real das escolas, a resposta está na busca incessante pelas Umeis. Segundo Mendes (2016), quase 15% das vagas ocupadas nas Umeis naquele ano de 2016 foram decorrentes de liminares judiciais obtidas por pais atraídos pela qualidade e excelência do projeto pedagógico, mas também por causa da situação financeira das famílias, que não estão conseguindo manter as crianças em escolas privadas.

Em setembro de 2018 foi publicada a Lei Municipal nº 11.132, transformando as Umeis em Escolas Municipais de Educação Infantil, dando autonomia às escolas, que passam a ter diretor próprio e autonomia (antes era vinculada a outra escola de educação fundamental), e unificando a carreira para os educadores infantis com os professores do ensino fundamental – ainda que não represente uma igualdade, significa uma perspectiva e uma diminuição da diferença entre os salários. Segundo Oliveira (2018), a SMED informa que 100% das crianças de 4 a 5 anos e 99% das crianças de 3 anos inscritas no cadastro da educação infantil da Prefeitura já estão atendidas (cumprindo a meta do Plano Nacional de Educação). O foco passa a ser o reforço no atendimento às crianças de 0 a 2 anos, e a PBH tem realizado esforço neste sentido, principalmente na reforma e manutenção de creches parceiras, uma vez que ainda existe 28% da demanda não atendida.

Com relação ao acompanhamento e controle da gestão, além dos controles internos da Prefeitura e do acompanhamento da Câmara de Vereadores, a PPP é auditada pelo TCE-MG. De acordo com a SMED, pelo fato do contrato original ter sido assinado com empresas do grupo Odebrecht, o processo da PPP já foi escrutinado em diversas instâncias, até pela Polícia Federal. Seu acompanhamento é realizado em mais de uma gerência da SMED, mas seu apoio legal é prestado pela PBH Ativos, que funciona como um centro de conhecimento das PPP de Belo Horizonte.

Com relação a como a sociedade acompanha e avalia a implementação e a gestão, ainda é uma tarefa a ser cumprida. Não há dúvidas que as escolas de educação infantil são essenciais e a sociedade, mesmo a parte que não é usuária dessas escolas, dá a devida importância. A política pública de educação infantil é prioritária e essencial. A forma como ela chega ao cidadão, porém, está longe de ser vista como importante. Se a escola foi feita pela Sudecap, pela PPP ou se foi construída ou recebida por qualquer outro meio não é o importante. É essencial que tenha vagas disponíveis, esteja próximo da moradia e, de preferência, tenha opção de horários, parcial ou integral.

Como o ensino é gratuito, a merenda é gratuita, o uniforme é gratuito, boa parte dos cidadãos não se interessa pelo custo ocorrido. O gestor da média gestão provavelmente também não. Porque, para esse gestor as informações estão disponíveis ao público, só que a busca por informações confiáveis e consistentes é muito difícil para qualquer cidadão que tenha interesse em acompanhar um contrato ou uma política pública específica. Não existe um portal, seja da SMED, seja da PBH Ativos, que concentre as informações de custos projetados e realizados, matrículas efetivadas e em lista de espera. Mesmo os dados de acompanhamento e controle levantados pelo verificador independente, contratado para avaliar o cumprimento de metas e de qualidade da prestação de serviço, não estão publicados. São públicos, você pode solicitar ao gestor, mas não estão disponíveis. É um caminho ainda a ser trilhado.

9 A PPP DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Assim como na PPP da Educação, a PPP da Iluminação Pública não foi iniciada por um desejo originário da Prefeitura. Em Belo Horizonte, assim como em todo o país, a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica era de competência da União, mesmo nos casos em que havia uma empresa não federal prestando este serviço, como em Minas Gerais faz a CEMIG, empresa estatal mineira responsável pela distribuição de energia na capital.

Em 1996 foi criada a ANEEL-Agência Nacional de Energia Elétrica, órgão federal regulador do setor elétrico brasileiro, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Iniciou suas atividades em dezembro de 1997, e sua origem está ligada ao processo de reforma administrativa iniciada em 1995, que previa a criação de órgãos reguladores setoriais. Em 2010 a ANEEL publicou sua Resolução nº 414/2010 que previa, em suas disposições transitórias, a transferência num prazo de 24 meses a responsabilidade da Iluminação Pública nos municípios para suas respectivas Prefeituras, conforme previsto no Art. 30, inciso V da CRFB/1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

A resolução foi alvo de questionamento de diversos municípios, despreparados que estavam para receber tal incumbência, sem qualquer preparo técnico para tanto. Novas resoluções foram então publicadas: 479/2012 previa que o repasse dos ativos das companhias distribuidoras de energia seria sem ônus para os municípios e prorrogava o prazo para 31/01/2014; 587/2013 prorrogava novamente o prazo para 31/12/2014.

Para atender a essas resoluções, a PBH lançou processo licitatório para contratação dos serviços de manutenção da rede de iluminação que seria repassada pela Cemig, num contrato de dois anos, a partir de 01/01/2015. Em abril de 2015 um consórcio liderado pela EBP (Estruturadora Brasileira de Projetos, empresa privada,

mas conveniada com o BNDES) encaminhou um MIP para a Prefeitura de Belo Horizonte com estudos para uma PPP da Iluminação Pública (IP).

A resolução da ANEEL não previa que as prefeituras simplesmente fizessem manutenção da rede de IP, mas que fossem também responsáveis pela elaboração de projetos, implantação, expansão, operação e manutenção da rede. Na MIP, a EBP apresenta um estudo comparativo entre as concessões comuns e as via PPP (patrocinada e administrativa), e sugere a PPP administrativa como a mais indicada para o serviço. No projeto, a concessionária seria responsável, além da manutenção, pela modernização de toda a rede, substituindo as lâmpadas tradicionais (quase todas com vapor de mercúrio ou outros produtos tóxicos) por uma iluminação mais limpa e eficiente – no caso atual, lâmpadas de Led, ainda muito mais caras que as tradicionais, mas sem efeitos poluentes e com vida longa muito maior.

Os estudos do consórcio da EBP⁵ inicialmente detectam limitações no convênio em que a Cemig repassa ao município seus ativos da rede de iluminação pública e registram, para conhecimento público, a possível limitação do custeio do projeto: a CCIP, ou Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública, normalmente recolhida pela distribuidora de energia nas contas de luz e repassada ao município em conta específica. Anteriormente este custeio era efetuado através de Taxa, julgada inconstitucional pelo STF (Supremo Tribunal Federal), o que levou à necessidade da EC nº 39/2002, criando o Art. 149-A na constituição:

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

5 MIP Iluminação Pública Consórcio EBP, Accenture, M&P Advogados e JC Miguez Tecnia. Disponível para consulta no processo PBH/SMOBI (2014)

A PBH promulgou a Lei nº 4.868 em 30/12/2002 que regulamenta a cobrança no município. O consórcio liderado pela EPB acompanha a tramitação de pedidos de inconstitucionalidade da norma constitucional e da lei, pedidos pelo Ministério Público, mas julga que as chances de reversão são mínimas, o que indica que são poucas as chances dessa fonte de recursos ser suspensa.

Com relação à transferência dos ativos da Cemig para a Prefeitura, a EBP sugere alterações nas condições pactuadas, para que a nova concessionária possa implementar melhorias de controle eletrônico e outras atividades complementares como, por exemplo, a possibilidade de criar projetos de *smart city*. Outra recomendação é para que a Cemig separe as contas de IP das demais faturas devidas pela Prefeitura (luz dos prédios de uso, por exemplo), para não configurar uso indevido da CCIP.

Recebida a MIP, a PBH analisa a proposta e abre edital para receber novas propostas de MIP sobre o mesmo tema. Apenas mais um consórcio, liderado pela GE, apresenta nova MIP, e ambas as empresas têm prazo de cinco meses para apresentar proposta detalhada, incluindo todos os pontos de iluminação do município (cerca de 180.000), classificados por importância do logradouro e sua intensidade de tráfego. A PBH Ativos fica responsável pela análise dos MIP, sua adequação às necessidades reais da Prefeitura e a elaboração do edital, levado a consulta pública em 02/11/2015. Somente em 30/12/2015 a Lei Municipal nº 10.897 autoriza a contratação da PPP.

Para o estudo apresentado pelo consórcio liderado pela EBP em dezembro de 2015, a concentração de atividades em um mesmo contrato (implantação/modernização, operacionalização, manutenção, compatibilização) representa ganhos de confiabilidade e responsabilidade sobre os serviços prestados, permitindo à PBH uma administração racional do processo, visto que todo o relacionamento se encontra em um único contrato. O mesmo estudo indica um VfM de aproximadamente R\$ 22 milhões, considerando o valor presente para o tempo de 20 anos do contrato, comparando a contratação via PPP com a contratação tradicional (PBH/SMOBI, 2014)

Ainda em dezembro de 2015, a reunião do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do município de Belo Horizonte, aprova as condições da PPP, com

prazo de 20 anos, considerando que o uso da CCIP é suficiente para o custeio da parceria e da conta de iluminação. Resolve ainda que, o valor do aporte, previsto inicialmente em R\$ 60 milhões como amortização do investimento pago à concessionária escalonado por metas de modernização atingidas, pode ser aumentado para R\$ 100 milhões, por haver saldo disponível na conta da CCIP, o que permite reduzir o valor da contraprestação mensal ao longo do contrato.

O edital da concorrência pública da PPP foi lançado em 16/01/2016. Em 29 de março do mesmo ano foram abertos os envelopes das propostas comerciais dos dois licitantes, que apresentaram propostas dentro dos limites legais e com uma diferença entre elas inferior a 10%. Depois do processo de recursos e do julgamento dos documentos de habilitação, a proposta vencedora foi homologada em 23/05/2016, e o contrato com o consórcio vencedor (BH Iluminação Pública S.A., formado pelas empresas Barbosa Mello Engenharia, Remo Engenharia, Planova Planejamento e Construções e Selt Engenharia) foi assinado em 13/07/2016.

A eficácia do contrato, entretanto, só se deu no ano seguinte, após a nova administração (Kalil 2017/2020) estudar o contrato e solicitar um aditivo antes mesmo da autorização. O aditivo contratual foi assinado em 17/05/2017, e altera a prioridade de modernização da iluminação, passando a atender primeiro as regiões de maior vulnerabilidade social, altera o valor do compartilhamento das receitas das atividades relacionadas (serviços que possam ser prestados pela concessionária na rede, mas que extrapolam o previsto como iluminação pública), o valor compartilhado sobre a economia da conta de energia, e informa claramente que irá se utilizar da rede para implantar ações de *Smart City*. Em 23/05/2017 a Prefeitura assina a ordem de serviço autorizando a concessionária a iniciar sua prestação de serviços.

Voltamos à pergunta do capítulo anterior: a PPP da Iluminação Pública está sendo bem sucedida? Diferentemente da PPP da Educação, onde todas as obras já foram entregues e agora resta o trabalho de manutenção, a PPP da Iluminação Pública está, segundo a SMOBI (Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, gestora do contrato) com apenas 42% de suas obras de modernização completadas. Os resultados financeiros iniciais, no entanto, já começaram a ser divulgados pela

Prefeitura: uma redução de mais de 10% na fatura de iluminação pública, que pode ser repassada para a população (PBH, 2019).

O acompanhamento da evolução da modernização, além dos procedimentos contratuais de fiscalização da SMOBI e do verificador independente, conta um sistema espelho da concessionária no ambiente da Prodabel, que conta com sistemas modernos de gestão e de telegestão. Hoje funciona um comitê de governança formado por membros da Diretoria de Iluminação Pública da SMOBI, das secretarias de Fazenda e Planejamento, da Sudecap, da PBH Ativos e da concessionária BH Iluminação Pública que funciona como um amortecedor para encontrar soluções que porventura não estejam ainda previstas.

Ainda não existe um acompanhamento da percepção da qualidade, que só será implantado após o final do processo de modernização. Hoje o verificador independente checa processos e eventos de modernização já previstos no contrato, como quantidade de pontos já substituídos, correção do horário de funcionamento (ligado à noite, desligado durante o dia), índice de iluminação previsto de acordo com a classificação do logradouro. Ele faz acompanhamento *in loco* por amostra e avalia toda a documentação gerada pela concessionária.

A novidade neste processo de modernização é um sistema de telegestão, que no contrato deve ser instalado nas principais vias do município, de acordo com o cronograma de modernização, mas que poderá atingir (tem capacidade técnica, mas não foi contratado) cerca de 97 a 98% da malha geográfica. Este sistema, inicialmente funcionando por uma rede 4G (futuramente será aperfeiçoado para fibra óptica) poderá, remotamente, controlar a intensidade de iluminação, tanto para economizar energia quanto para aumentar a segurança, mas também saber de falhas e mal funcionamento de pontos específicos ou de parte da rede.

A inovação (mais que a novidade), porém, é a capacidade que será instalada junto a este sistema de se produzir recursos para a chamada *smart city*, ou cidade inteligente. Embora não seja um conceito completamente novo, cidade inteligente é um tema abrangente e com sua definição ainda em evolução. Cunha et al. (2016) colocam como desencadeadores do processo de cidade inteligente o processo de urbanização da população mundial e o desenvolvimento da revolução digital. Para os autores, o processo de uma cidade inteligente passa por 4 estágios de evolução:

- A fase **vertical**, na qual se aplica tecnologia aos serviços urbanos para melhorar sua gestão.
- Uma fase subsequente, **horizontal**, em que se desenvolve uma plataforma de gestão transversal dos diferentes serviços.
- No estágio **conectado**, os diversos serviços verticais interconectam-se e começam a operar em uma plataforma de gestão.
- Finalmente, uma fase **inteligente**, em que se gerencia a cidade de forma integrada e em tempo real, e se oferece informação e serviços de alto valor agregado a cidadãos e empresas. Baseia-se na inteligência compartilhada por todos os atores da cidade, sendo a plataforma da cidade um facilitador das soluções colaborativas. (CUNHA et al., 2016, p.10)

A Prefeitura de Belo Horizonte já trata do tema pelo menos desde 2010, em seu Plano Estratégico para 2030 (BELO HORIZONTE, 2010; BELO HORIZONTE, 2016). No PPAG 2018-2021, revisão 2019-2021 o programa de Cidade Inteligente é tratado como projeto transformador (BELO HORIZONTE, 2018, p. 15-16), incluindo em seu corpo 11 projetos estratégicos, envolvendo áreas como turismo, sustentabilidade, mobilidade, segurança, atendimento ao cidadão, entre outras. Isso implica na destinação de verbas orçamentárias para esses fins.

Segundo a SMPOG (PBH/SMPOG, [2018]), o Programa Belo Horizonte Cidade Inteligente 2018 está estruturado em 5 eixos: Governança e Serviços ao Cidadão; Desenvolvimento Econômico e Urbanismo; Cultura Tecnológica e Inclusão Digital; Mobilidade e Segurança; e Meio Ambiente, Sustentabilidade e Cidadania . Alguns exemplos práticos do uso corrente deste conjunto de recursos ainda em construção podem ser: reconfiguração de semáforos em eventualidades de acidentes ou alteração não prevista do fluxo; monitorar câmeras para situações de roubos, alagamentos ou acidentes, acionando os órgãos responsáveis e, ao mesmo tempo, alertando a população

A PBH tem reunido, sob o comando da Prodabel, insumos para a evolução dos seus diversos sistemas para conversarem entre si e também com o cidadão. A rede de dados que estará disponível junto com o processo de modernização da Iluminação Pública, objeto explícito no primeiro aditivo da PPP, será ferramenta imprescindível para amplificar o alcance e a velocidade dessas ações.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste último capítulo tentamos consolidar o que apreendemos das duas PPP e o que podemos refletir para outras contratações da mesma modalidade. A vinculação do modelo de concessão aos conceitos da NGP é recorrente na literatura estudada. Brito e Silveira (2005), embora não usem a nomenclatura NGP ou NPM, colocam as PPP brasileiras na esteira do processo de reformas surgidas principalmente no Reino Unido. Barbosa e Malik (2015) corroboram Peci e Sobral (2007) na análise do surgimento das PFI no Reino Unido sob a égide do que veio a se tornar a NPM, e como essa influenciou não só a reforma gerencial iniciada em 1995, como também a legislação da PPP no Brasil (BRASIL, 1995a). Correia (2008) fala explicitamente na difusão das PPP no contexto da reforma do aparelho do Estado. Carrera (2012) reforça as características das empresas privadas e da gestão para os resultados no bojo da NGP. Dias (2014) reforça o conceito que o termo NPM foi escolhido como uma consolidação do movimento iniciado no final dos anos 1970 no Reino Unido e que “trouxe para o ambiente de gestão de políticas públicas a questão da eficiência como o elemento mais importante” (DIAS, 2014, p.51), o mesmo argumento utilizado na justificativa para a criação das PPP.

Se na origem das parcerias está clara a presença dos conceitos da Nova Gestão Pública, ainda nos resta analisar três outras referências teóricas importantes nos processos de concessão de serviços públicos, especialmente nas PPP, que importam em um gasto corrente para o ente público por até 35 anos, diferentemente das concessões comuns, em que sua receita é obtida pela cobrança de tarifas dos usuários.

A primeira questão é a assimetria de informações. Não é uma tarefa simples equalizar o conhecimento das partes contratantes. Em uma relação entre privados, como a venda ou o reparo de um automóvel ou a compra de um pacote de viagens, parte dessa assimetria é reduzida pela pesquisa de mercado, pela consulta de crédito, pelas informações hoje amplamente divulgadas pela internet e pelas leis de relação de consumo. Não eliminam o risco, mas o transformam em algo quantificável.

Nas PPP o primeiro instrumento para redução da assimetria informacional é o PMI (ou a MIP, se for o caso). É o momento ideal para que as partes entendam o que uma delas deseja ou precisa e o que a outra pode ou deve oferecer, numa relação de longo prazo, com valores elevados, e com o escrutínio de diversos órgãos de controle. Entretanto, a parte pública da equação tem que estar preparada: se o privado vai fazer uma obra e prestar um serviço que ele sabe fazer e já demonstrou experiência nisso (pois é condição para participar do certame), o setor público tem que ter condições de pelo menos três coisas: saber o que deseja (quantificar e qualificar), conhecer os riscos (saber identificar, qualificar, quantificar e saber qual a parte mais capaz de mitigá-los) e ser capaz de gerir um contrato de longo prazo (legal, financeira, econômica e socialmente).

A segunda questão é a matriz de riscos. Alguns riscos não serão identificados, outros jamais ocorrerão. Mas ambos os contratos tratam da responsabilidade desses riscos. Sua quantificação e divisão talvez não tenham sido bem estabelecidas, mas estão registradas. No caso da PPP da Educação, o Estado assume o risco de vandalismo efetuado pelos próprios usuários. Parece a escolha mais lógica, e talvez o ente privado não queira recebê-la ou a quantificará de maneira exacerbada. Se nas unidades infantis este risco é próximo de zero, nas escolas de ensino fundamental ele é muito alto. E de fato seu custo tem se mostrado muito elevado e o dossiê de ocorrências que o parceiro privado cobra da Prefeitura já preenche três volumes do processo administrativo.

Ainda na PPP da Educação, o atraso em liberações de licenciamentos pela própria Prefeitura (alvarás de construção, licenças de movimentação de terra e tráfego de entulho e autorizações para supressão vegetal) geraram pedido de reequilíbrio financeiro por parte da concessionária, o que gerou, no quarto termo aditivo uma prorrogação de 11 dias no contrato⁶ – além de recomposição financeira por ter a PBH aumentado a incidência de ISSQN sobre serviços contratados.

⁶ Os 11 dias de prorrogação do contrato equivalem, monetariamente, à proporção da contraprestação mensal que terá de ser paga ao final do contrato.

Na PPP da Iluminação Pública, cujo contrato já teve a participação da PBH Ativos em sua modelagem, a matriz de riscos está plenamente favorável ao poder concedente, pois além de todos os riscos descritos no contrato, todos aqueles que não são explicitamente vinculados ao parceiro público serão geridos pela concessionária. Mesmo assim um evento não previsto ocorreu: em algumas regiões de tráfego de entorpecentes, aconteceram episódios de vandalismo das novas luminárias instaladas. Motivo: estavam “atrapalhando” os negócios, normalmente feitos à noite e em lugares de baixa iluminação para manter o “anonimato” dos negociadores.

Duas perspectivas de risco, entretanto, ainda não estão bem equilibradas: a primeira é a capacidade de uma gestão de longo prazo. As concessões comuns, que têm prazo tão longo como as PPP, mesmo sendo complexas (e com suas renovações questionáveis, como foram as do setor elétrico no início desta década), não implicam em contraprestação mensal do ente público, nem repartição de riscos, nem complexas estruturas de acompanhamento de dezenas (às vezes centenas) de metas de qualidade, quantidade e prazo que afetam o desempenho e a remuneração do concessionário. Este conhecimento tem que ser construído e, para isso, as equipes do setor público têm que se qualificar continuamente, e este custo não está apropriado no *VfM* ou nos modelos de tomada de decisão que estudamos. Não é possível construir este aprendizado só na teoria: somente na condução das PPP este conhecimento será construído. E somente se ele for organizado e preservado que ele terá valia nas novas contratações.

O segundo é o financiamento do empreendimento. Embora se fale do risco financeiro para o privado, em ambos os casos que estudamos a principal fonte de financiamento foi o BNDES, que é uma empresa da União. É legal, inclusive previsto na Lei nº 11.079/2004, mas é parecido com a maior parte das obras de infraestrutura no país: o financiamento é público. E mais grave: o privado conta com garantias do ente público, podendo executá-las no caso de inadimplemento. A Inova BH teve uma situação de inadimplemento com o BNDES e não foram suas garantias que foram executadas pelo banco, mas sim as oferecidas pela PBH. Pode-se presumir que a falta de recursos públicos não é a principal causa para a contratação de uma PPP – há que se pesquisar se o problema está na questão federativa, onde a arrecadação está concentrada na União, que a repassa posteriormente aos entes federados, ou

se é a crença que o setor privado pode trabalhar melhor que o setor público, como prevê o Projeto de Lei que deu origem à Lei das PPP:

“A parceria público-privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos. Tal procedimento, em pouco tempo alcançou grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado.” (BRASIL, 2003, p.7)

Para Forrer et al. (2010) o gerenciamento do risco é apenas uma das dimensões que ajudam a fortalecer a *accountability* na PPP. Um segundo ponto é a relação custo/benefício. Resultados claros em economia e eficiência, sem perda da qualidade, reforçam a parceria e, sugestivamente, a *accountability*. Se na PPP da Educação os benefícios da eficiência da entrega são evidentes, mas não são claros ou ainda não puderam ser mensurados os seus benefícios econômicos, na PPP da Iluminação Pública o ganho financeiro da parceria já pode ser sentido no bolso do contribuinte: em 23/01/2019, ainda com pouco mais de 40% da modernização das luminárias completado, a PBH já teve uma redução da sua tarifa de iluminação pública reduzida em 10,45% e propôs uma alteração na lei que define a CCIP, sugerindo uma redução de 10% de seu valor para o usuário final. (PBH, 2019)

A terceira dimensão para Forrer et al. (2010) é o impacto social e político. No caso da PPP da Educação, o resultado é claro, e já estabelecido: a educação infantil é uma realidade em Belo Horizonte e uma meta política, além da meta legal. O atingimento da cobertura de mais de 99% na faixa de 3 a 5 anos e de 70% na faixa de 0 a 2 anos não é só para colocar um quadro na parede. A cidade continua investindo pesadamente na educação infantil, não só nas escolas e creches conveniadas, mas também na carreira do educador infantil. É investimento para resultados no futuro, talvez mais de uma geração, mas que pode influenciar os pais das crianças a exigir uma qualidade melhor de educação nos anos fundamental e médio.

No caso da PPP da Iluminação Pública, a sensação inicial proporcionado pela requalificação da iluminação é de segurança. Ainda não é possível medir o impacto de uma forma global, pois apenas 42% do processo de modernização já está completo, segundo informações da SMOBI. A implantação da telegestão e, posteriormente dos processos de cidade inteligente com certeza trarão um novo impacto positivo social, político e econômico na equação.

A quarta dimensão é a expertise. De um lado, a absorção de conhecimentos do parceiro privado pela PBH. Esta absorção não tem sido eficiente, nem usada como meta pela Prefeitura. No caso da educação, o método construtivo usado pela Odebrecht conhecido por *Light Steel Frame* (método construtivo que usa perfis metálicos nas paredes, com placas de cimento e drywall) não tem sido usado, segundo a SMED, em novas obras da Sudecap, certamente por não ser a especialidade das construtoras contratadas nas obras e reformas correntes. Como nem a Sudecap, nem a SMED, fazem obras, essa tecnologia torna-se conhecida, será avaliada sua durabilidade durante os 20 anos de contrato, mas não pode ser exigida de novos licitantes da PBH. No caso da iluminação pública, mesmo caso: não há aplicabilidade da tecnologia imediata na PBH, pois toda a rede municipal foi contratada na PPP. A parceria na expertise se dará quando do início das atividades de *smart city*.

Por outro lado, existe a expertise de gestão de PPP, que vem sendo acumulada nos últimos anos no parceiro público. Esta expertise, porém, está centralizada na PBH Ativos, e não no interior das secretarias. Hoje já existe um gerenciamento operacional bastante tranquilo na SMED, onde as obras já estão concluídas, e atento, mas ainda cauteloso na SMOBI, que concentra toda a gestão do contrato em uma única unidade interna. A percepção da qualidade da gestão estratégica, especialmente na SMPOG onde estivemos, também é bastante tranquila, e onde já se sabe que PPP é uma solução interessante, mas não para tudo nem em qualquer condição. A expertise tática, entretanto, está na PBH Ativos. Embora o termo gestão pareça envolver muitos conceitos da administração, no caso da PPP ele envolve muito a área de Direito. Não tem como se conduzir uma PPP sem um conhecimento sempre revigorado do direito administrativo e, em muitos casos, também o direito comercial. Essa expertise não está, hoje, nem na área operacional nem na área estratégica, mas concentrada na PBH Ativos.

A quinta dimensão trata da colaboração e parceria entre o público e o privado. Para a SMED, o relacionamento é bastante cordial, com reuniões periódicas entre as partes para acertos pontuais. Recentemente foi identificado um problema no acondicionamento do gás nas Emeis, especialmente em dias frios, e que foi contornado pelas partes sem constrangimentos. Mesmo a substituição do controle da concessionária Inova BH do grupo Odebrecht para o grupo Transpes não afetou a parceria, uma vez que só a cúpula da empresa foi trocada, mantendo-se todos os interlocutores anteriores com a SMED. A SMOBI, por outro lado, ainda percebe a parceria como um processo de aprendizado e de conhecimento mútuo, que pode apresentar melhorias, mas ainda num clima de “confiar desconfiando”.

A sexta dimensão trata da medição da performance, ou acompanhamento. Neste ponto, em ambas as parcerias, entra como ator importante o mesmo verificador independente, a Ernst & Young. O auditor independente foi selecionado em processo licitatório diverso da PPP, e tem como principal função, durante seu contrato de 60 meses, avaliar os pontos de atingimento de metas estabelecidas no contrato. Embora ele possa sugerir mudanças ou aperfeiçoamento de indicadores, ele deve, durante o processo, se ater aos indicadores previamente acordados. É digno de nota que, em ambos os casos o verificador independente só foi contratado muito tempo depois de assinado o contrato PPP: 1 ano e 4 meses no caso da Iluminação Pública e 4 anos e 9 meses no caso da Educação. Até o momento, no entanto, as parcerias vêm cumprindo bem seus indicadores, não havendo ainda redução de pagamento por metas não atingidas. Entretanto, é um risco que teve que ser assumido pelo concedente, que poderia ser obrigado a pagar valores além do contratado.

No conjunto das seis dimensões propostas por Forrer et al. (2010), as PPP estudadas parecem cumprir seu caminho. Restam outras perguntas, então: Por que ainda são poucas as PPP ativas? Como estimular a participação da sociedade na proposição e no acompanhamento das PPP?

A primeira pergunta não tem uma resposta única, mas algumas pistas. Primeiro, porque é caro. É caro porque quase sempre estão em áreas pouco atrativas para o setor privado (vide a baixa ocorrência de licitantes nas duas PPP analisadas). É caro porque o custo do crédito no Brasil ainda é muito alto e, sem

competição adequada, o próprio Estado acaba financiando o concessionário privado, especialmente através do BNDES. Não houve nos casos estudados uma busca de financiamento em bancos privados nacionais ou em bancos de fomento estrangeiros. Segundo, porque a formalização de garantias é um processo penoso do ponto de vista burocrático, econômico-financeiro, legal e político. Embora a legislação aceite que o ente público ofereça uma série de garantias, o setor privado quer garantias líquidas, que ele possa exercer rapidamente em caso de inadimplemento do concedente. O processo político de apartar essas garantias como fez a Prefeitura para a PBH Ativos é longo e com muitos questionamentos, que podem levar a atrasos irreparáveis. Do ponto de vista financeiro, ao congelar recursos disponíveis para uma garantia, você tem o custo de não poder usar esses recursos para uma outra obra ou prestação de serviço. Terceiro, porque os prazos e valores são longos e a experiência destes tipos de contratos curta. Experiências de modelagens mal feitas na Europa dão um sinal amarelo para o abuso do uso do instrumento sem um conjunto de informações que dê segurança jurídica, legal, financeira e até de demanda.

Essa pesquisa nos indica que, em Belo Horizonte, os gestores executivos e estratégicos, que formam o CGP, têm plena consciência dessas limitações, mas também das possibilidades reais que as PPP têm a oferecer ao município. A parte de modelagem, de identificação, quantificação e partição de riscos, a expertise legal para o acompanhamento dos contratos está na PBH Ativos. Ainda há assimetria de informação, mas a experiência no estudo de PMI e MIP a credencia a ser um agente ativo e importante na construção das PPP. A falta de pessoal especializado em PPP nas Secretarias responsáveis pela gestão dos contratos talvez seja a maior carência a ser avaliada pelos gestores para modificação.

A segunda pergunta é mais complexa. A questão da *accountability*, da transparência são caminhos ainda a serem explorados. Nem a SMED, nem a SMOBI, nem a PBH Ativos sentem que falta transparência. Na verdade o processo administrativo é de consulta pública, mas ele está arquivado sequencialmente, sem ordenamento por tipo de documento. Grande parte da fase externa do processo da PPP da Educação está no *site* da Prefeitura, mas os aditivos mais recentes estão no *site* da PBH Ativos. Da PPP da Iluminação Pública só constam o contrato e o aditivo no *site* da PBH Ativos, nada no da SMOBI. A questão do acompanhamento do

orçamento, LOA, PPAG, estão disponíveis nas páginas de transparência do portal internet da PBH, mas não estão juntos do processo PPP. São melhorias que podem ser implementadas e que podem incentivar outros órgãos públicos a dar melhor transparência para suas atividades.

Com relação à participação na elaboração de propostas, o caminho é um pouco mais longo. Araujo et al. (2016) perguntavam onde está o “Público” na Parceria Público-Privada? O Público tem que ser chamado a participar, para ajudar a definir caminhos e suprir necessidades. Mas ele só vai participar se houver um retorno, se o que for decidido for cumprido. Ele já sabe que o Estado tem limitações orçamentárias, mas também sabe que opções são feitas todo o tempo. Para conseguir a participação da sociedade, o Estado tem que compartilhar essas opções.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. V. 41. Rio de Janeiro, 2007.

ARAUJO, Antonio; PIMENTEL, Bárbara; SOLLI, Daniela; OLIVEIRA, Fabiana; BRITO, Gabriela; BASTOS, Jordana. Parcerias Público-Privadas – Onde está o Público desta relação? In: GONTIJO, Cynthia R.B. (coord.) **Sobre Gestão e Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2016.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de Riscos no Setor Público. **Revista Controle**. TCE Ceará. Vol. 12, n. 2, dez. 2014.

BANDEIRA DE MELLO, C.A. As Parcerias Público-Privadas (PPPs). **Migalhas**, 2006. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI20266,71043-As+Parcerias+PublicoPrivadas+PPPs>> Acesso em 24 jun.2016.

BARBOSA, Antonio Pires; MALIK, Ana Maria. Desafio na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil: Análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014. **RAP**. Vol. 49, n.5. Rio de Janeiro, set./out. 2015.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 14.052**, de 5 de agosto de 2010. Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI. CMBH, 2010. Disponível em <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>> Acesso em 27 fev. 2019.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 14.657**, de 21 de novembro de 2011. Institui a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada - MIP. CMBH, 2011. Disponível em <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>> Acesso em 27 fev. 2019.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 15.534**, de 10 de abril de 2014. Dispõe sobre as atribuições da PBH Ativos relacionadas a projetos de concessão e Parceria Público-Privada. CMBH, 2014. Disponível em <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>> Acesso em 27 fev. 2019.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 7.165**, de 27 de agosto de 1996. Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. CMBH, 1996. Disponível em < <https://www.cmbh.mg.gov.br/>> Acesso em 27 fev. 2019.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 9.038**, de 14 de janeiro de 2005. Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas. CMBH, 2005. Disponível em < <https://www.cmbh.mg.gov.br/>> Acesso em 27 fev. 2019.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 10.003**, de 25 de novembro de 2010. PBH Ativos. CMBH, 2010. Disponível em < <https://www.cmbh.mg.gov.br/>> Acesso em 27 fev. 2019.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. CMBH, 1990. Disponível em < <https://www.cmbh.mg.gov.br/>> Acesso em 27 fev. 2019.

BELO HORIZONTE. **Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030: A cidade que queremos - 2ª versão**. Belo Horizonte, 2010.

BELO HORIZONTE. **Plano Estratégico BH 2030: BH no rumo certo**. Belo Horizonte, 2016.

BELO HORIZONTE. **PPAG 2018-2021 – Revisão 2019**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/plano-plurianual-ppag/ppag-2018-2021>> Acesso em 27 fev. 2019.

BLÖNDAL, Jón R. **International experience using Outsourcing, Public-Private Partnerships, and Vouchers**. IBM Center of The Business Government. Out./2005.

BOVAIRD, Tony. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 70(2). Londres: Sage, 2004.

BOVENS, Mark. Public Accountability. In: FERLIE, Ewan et al. **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: The OUP, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Brasília. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 07 jul.2016.

BRASIL. **Exposição de Motivos para Emenda Constitucional**. MARE. Brasília. 1995(a). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Emenda/daEmenta.PDF>> Acesso em 23 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Presidência da República Casa Civil. Brasília. 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm> Acesso em 23 out. 2014.

BRASIL. **PL 2546/2003** Câmara dos Deputados. Brasília. 2003. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=144047>>. Acesso em 23 out. 2014.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República. Brasília. 1995(b). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 23 out. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, P.S., SACHS, I., WILHEIM, J. **Brasil** – um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **RSP**. Ano 47, v. 120, n. 1. Brasília, jan.-abr. 1996.

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria Público-Privada: compreendendo o modelo brasileiro. **RSP**, Brasília, v. 56, n.1, jan./mar. 2005.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **RAP**. Rio de Janeiro, v.24, n.2, fev./abr. 1990.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Gestão Pública no Século XXI: tendências reformistas e o desafio da profissionalização. In: GADELHA, Paulo et al. (org.) **Brasil Saúde Amanhã: população, economia e gestão**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma M. G. **Gestão Pública no Século XXI**: as reformas pendentes. Ipea: Brasília, dez. 2011. (Texto para discussão n. 1686).

CARRERA, Mariana Baleeiro Martins. **Parceria Público-Privada na saúde no Brasil**: Estudo de caso no Hospital do Subúrbio de Salvador – Bahia. 2012. Dissertação Mestrado. FGV/EAESP, São Paulo.

CARRERA, Mariana Baleeiro Martins. **Parceria Público-Privada (PPP)**: Análise do mérito de projetos do setor saúde no Brasil. 2014. Tese Doutorado. FGV/EAESP, São Paulo.

CBIC Câmara Brasileira da Indústria da Construção. **Concessões e Parcerias Público-Privadas**: Guia para o gestor público. CBIC, VG&P, FNP. Brasília, 2016.

CCE COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões**. Bruxelas, 2009. Disponível em <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2009/PT/1-2009-615-PT-F1-1.Pdf> > Acesso em 12 out.2017

CMBH Câmara Municipal de Belo Horizonte. **PPP da Educação**: Professores denunciam más condições de Umeis entregues pela Odebrecht. Belo Horizonte, 2016. Disponível em <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2016/04/professores-denunciam-m%C3%A1s-condi%C3%A7%C3%B5es-de-umeis-entregues-pela-odebrecht>> Acesso em 24 fev.2019.

CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. **Abordagens institucionalistas das parcerias público-privadas**: as experiências da Inglaterra e de Minas Gerais. 2008. Dissertação Mestrado. FGV/EAESP, São Paulo.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro, v.42, n.5, set./out. 2008.

CUNHA, Maria Alexandra; PRZEYBILOVICZ, Erico; MACAYA, Javiera Fernanda Medina; BURGOS, Fernando. **Smart Cities**: transformação digital de cidades. FGV/EAESP/CEAPG. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas.** São Paulo: Atlas, 2006.

DIAS, Osório Carvalho. **Parcerias Público-Privadas como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas.** Tese de Doutorado.2014. UnB, Brasília.

FIRMINO, Sandra I. Os novos arranjos institucionais na Governança Pública: O caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o sul e o norte da Europa. **Revista APS.** Lisboa, n. 2, abr./2011.

FIRMINO, Sandra I. Fatores críticos de sucesso das Parcerias Público-Privadas: aspectos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. **RAP.** Rio de Janeiro, v.52, n.6, nov./dez. 2018.

FORRER, John; KEE, James E.; NEWCOMER, Kathryn E.; BOYER, Eric. Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. **Public Administration Review.** Washington, mai./jun. 2010.

GIRTH, Amanda; HEFETZ, Amir; JOHNSTON, Jocelyn; WARNER, Mildred. Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets. **Public Administration Review.** Washington, nov.-dez. 2012.

GRILO, Leonardo Melhorato. **Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de Parceria Público-Privada (PPP).** Tese Doutorado. 2008. USP, São Paulo.

HARADA, Kiyoshi. Parecer – Parcerias Público-Privadas. **OAB SP**, 2005. Disponível em <<http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/advocacia-publica/pareceres/parecer-parcerias-publico-privada>>. Acesso em 24 jun. 2016.

HOOD, Christopher; PETERS, Guy. The Middle Aging of New Public Management: Into the age of paradox? **JPART.** Oxford, v. 14, n. 3, 2004.

INTOSAI. **Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público.** TCE BA. Salvador, 2007.

JEGER, Ernesto. Parcerias Público-Privadas. **RSP.** Ano 47, v. 120, n. 1. Brasília, jan.-abr. 1996.

JENSEN, Michael C. e MECKLING, William H.. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v.3, n.4, out. 1976.

LEITE, Leonardo Queiroz. Entrevista: Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira. **RAP**. V.48, n.4. Rio de Janeiro, jul./ago.2014.

MENDES, Alessandra. Por uma vaga nas Umeis de BH, pais entram na justiça e superlotação já ameaça qualidade. **Hoje em Dia**. Belo Horizonte, 31 out. 2016. Disponível em <<https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/por-uma-vaga-nas-umeis-de-bh-pais-entram-na-justi%C3%A7a-e-superlota%C3%A7%C3%A3o-j%C3%A1-amea%C3%A7a-qualidade-1.423711>> Acesso em: 25 fev.2019.

MINAS GERAIS. SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. **Manual de Operações do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais**. SEDE, Belo Horizonte, [201-?].

MORENO, Maís. **A participação do administrado no processo de elaboração dos contratos de PPP**. 2016. Dissertação Mestrado. 2016. USP, São Paulo.

OLIVEIRA, Rodrigo Reis; COSTA, Vitor H.C.; CAMPOS, Eder S.A.; MORAES, Marcos S. **A experiência mineira com as Parcerias Público-Privadas sob a luz da experiência internacional: avanços, limites e perspectivas**. VI Congresso Consad. Anais. Brasília, 2011.

OLIVEIRA, Júnia. Entenda o que muda com Umeis de BH se transformando em escolas municipais. **em.com.br**. Belo Horizonte, 20 set. 2018. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2018/09/20/internas_educacao,990234/saiba-o-que-muda-com-umeis-se-transformando-em-escolas-municipais.shtml> Acesso em: 25 fev. 2019.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 7a. Ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE**. V. 45, n.1. São Paulo: jan./mar. 2005.

PBH. Prefeitura de BH propõe medida que torna a conta de luz mais barata. **prefeitura.pbh.gov.br**. Belo Horizonte, 23 jan. 2019. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-de-bh-propoe-medida-que-torna-conta-de-luz-mais-barata>> Acesso em 24 fev. 2019.

PBH/SMED - Secretaria Municipal de Educação . **Processo Administrativo 01-102.246-11-20** - Concessão Administrativa Realização de Obras e Prestação de Serviços Escolares. Belo Horizonte. Processo disponível para consulta na PBH/SMED. 2011(Início)

PBH/SMOBI - Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura. **Processo Administrativo 01-162.894-15-31** – PPP Iluminação Público Município de Belo Horizonte. Processo disponível para consulta na PBH/SMOBI. 2014(Início)

PBH. SMPOG - Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão. **Programa Estratégico**: Belo Horizonte Cidade Inteligente. Apresentação Power Point. Belo Horizonte, [2018].

PBH ATIVOS. **Manual de Parcerias Público-Privadas**: orientações gerais. Belo Horizonte: PBH Ativos, 2018a.

PBH ATIVOS. **Manual de PMI e MIP**. Belo Horizonte: PBH Ativos, 2018b.

PECI, Alketa, SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro. FGV, v.5, n.2, jun.2007.

PINHEIRO, Francisco Marton Gleuson; PINHO, José Antonio Gomes; BRUNI, Adriano Leal. Accountability em Parcerias Público-Privadas: espaços para avanços em unidades hospitalares sob gestão direta e em regime de parceria. **O&S**. Salvador: v.25, n.4, jan./mar. 2018

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP**. Rio de Janeiro, v.43, n.6. Nov./dez.2009.

PINTO, Luciana M.R.S. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado democrático de direito. In: PIRES, Maria Coeli S. e BARBOSA, Maria Elisa B. **Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent-principal. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio: FGV, 2006.

QUITES, Henrique Lima. **O público e o privado para além do Estado Social**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 11, n. 120, fev. 2011. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=71778>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

REIS, Paulo de Tarso Silva. **Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público privada**. Dissertação de mestrado. 2012. UFJF, Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2014/02/dissertacao-2010-paulo-de-tarso-da-silva-reis.pdf>>. Acesso em 28 abr. 2016.

REIS, Paulo de Tarso da. Parceria Público-Privada para expansão da Oferta de Vagas em Educação Infantil. **Educa BH**: Publicação da rede municipal de educação de Belo Horizonte. PBH/SMED, v. 1, n. 1. Belo Horizonte, 2013.

RESENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **RBCS**. São Paulo, v.17, n.50, out. 2002.

RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. **Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte**. Dissertação mestrado. 2015. FGV/EBAP, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15197>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

SARMENTO, Joaquim Miranda; CURADO, Vera. Análise dos arranjos contratuais das Parcerias Público-Privadas: o caso das renegociações em Portugal. **R.TCEMG**. Belo Horizonte, v. 35, n. 2, jul./dez. 2017.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Remuneração do Concessionário**: Concessões comuns e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SOUSA, Lúcia Maria Cruz. **Evolução e Reflexo das Parcerias Público-Privadas na Administração Pública** – um estudo comparativo entre Brasil e Portugal. Dissertação de Mestrado. 2015. Universidade do Porto, Porto.

TCE MG. Instrução Normativa 01/2014 Modifica dispositivos da Instrução Normativa nº 06, de 29/06/2011. **Diário Oficial de Contas**. Belo Horizonte, 25 fev. 2014. Disponível em <<https://doc.tce.mg.gov.br/>> . Acesso em 17 fev. 2019.

VERWEIJ, Stefan. **Once the Shovel Hits the Ground**: evaluating the management of complex implementation of public-private partnership infrastructure projects with qualitative comparative analysis. Tese de doutorado. Erasmus University, Rotterdam, 2015a.

VERWEIJ, Stefan. Producing Satisfactory Outcomes in the Implementation Phase of PPP Infrastructure Projects: A Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis of 27 Road Constructions in the Netherlands. **IJPM**, v.33, n 8. Nov. 2015b.

WARNER, Mildred E.; BEL, Germa. Competition or Monopoly? Comparing privatization of local public services in the US and Spain. **Public Administration**. Oxford, set. 2008.

ZIMMER, Roberta Hygino Roletti. **Gestão de Riscos nos Contratos de Parcerias Público-Privadas**: a importância da matriz de riscos. TCC Especialização Governança Corporativa, Riscos, *Compliance* e Controles. Belo Horizonte, 2019.