

ESCOLA DE GOVERNO FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Programa de Graduação em Administração Pública

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E GESTÃO
INTEGRADA: ALTERNATIVA PARA A CONTRATAÇÃO,
GESTÃO E OPERAÇÃO DOS SERVIÇOS DE
FACILIDADES NA CIDADE ADMINISTRATIVA DE
MINAS GERAIS**

Gabriela Pinheiro Rocha

Belo Horizonte
2009

Gabriela Pinheiro Rocha

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E GESTÃO
INTEGRADA: ALTERNATIVA PARA A CONTRATAÇÃO,
GESTÃO E OPERAÇÃO DOS SERVIÇOS DE
FACILIDADES NA CIDADE ADMINISTRATIVA DE
MINAS GERAIS**

Trabalho apresentado ao Programa de Graduação em
Administração Pública da Escola de Governo Fundação
João Pinheiro de Minas Gerais, como requisito para a
conclusão do curso e obtenção do título de Especialista em
Políticas Públicas e Gestão Governamental

Orientador: Marcos Siqueira Moraes

**Belo Horizonte
2009**

AGRADECIMENTOS

**Agradeço aos meus pais e irmã por todo o apoio, carinho e
compreensão.**

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar as alternativas de implementação de estruturas de gestão dos serviços de facilidades que serão necessários à operação do complexo predial denominado Cidade Administrativa, atualmente em construção no vetor norte da capital do Estado de Minas Gerais, e cuja inauguração é prevista para dezembro de 2009. Para tanto, foram discutidos os temas *Choque de Gestão em Minas Gerais, Reforma Gerencial, Parcerias Público-Privadas e Gestão Integrada de Serviços*. O objetivo específico deste trabalho foi analisar a possibilidade de implantação de um Centro de Serviços Compartilhados por meio de um contrato de Parceria Público-Privada, bem como explorar as condições que permitiriam que este tipo de relação contratual oferecesse ganhos de eficiência em relação a outras alternativas possíveis ao governo de Minas para realizar os serviços de facilidades necessários à operação adequada do complexo predial em questão.

ABSTRACT

This paper aimed to make an analysis of the alternatives for the implementation of facilities services management structures that will be necessary to the operation of the building complex named Cidade Administrativa, today being built on the north area of the State of Minas Gerais' capital. For that, the themes *Choque de Gestão in Minas Gerais*, *Public Management Reform*, *Public-Private Partnerships* and *Integrated Services Management* were discussed. This paper's specific goal was to analyze the possibility of implementing a Shared Services Center, through a Public-Private Partnership contract, as well as exploring the conditions that would allow that this contract would deliver value for money, in comparison to other alternatives for accomplishing the facilities services necessary to the building complex' fine operation presented to Minas Gerais' government.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 NOTAS METODOLÓGICAS.....	8
2 PRIMEIRA PARTE.....	10
2.1 CHOQUE DE GESTÃO E O PROJETO DA CIDADE ADMINISTRATIVA.....	10
3 SEGUNDA PARTE.....	13
3.1 A REFORMA GERENCIAL.....	14
3.2 O INSTITUTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	17
3.2.1 Definição.....	17
3.2.2 Parcerias Público-Privadas No Brasil e em Minas Gerais – Aspectos Legais.....	21
3.2.3 Parcerias Público-Privadas sob a ótica de Ganhos De Eficiência.....	23
3.2.4 As Críticas : Barganha Faustiana e Incentivos Deturpados.....	34
3.3 GESTÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS.....	36
3.3.1 Gestão de Facilidades.....	36
3.3.2 Serviços Compartilhados.....	40
4 TERCEIRA PARTE.....	48
4.1 A CIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	49
4.2 UM CONTRATO DE PPP E UMA GESTÃO INTEGRADA PARA A CIDADE ADMINISTRATIVA.....	53
5 CONCLUSÃO.....	64
5.1 AGENDA FUTURA.....	65
REFERÊNCIAS.....	67
ANEXO A – Itemização mínima sugerida para o contrato de PPP.....	70
ANEXO B – Órgãos do Executivo Mineiro que serão transferidos para a Cidade Administrativa.....	75

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar as alternativas de implementação de estruturas de gestão dos serviços de facilidades que serão necessários à operação do complexo predial denominado Cidade Administrativa, atualmente em construção no vetor norte da capital do Estado, e cuja inauguração é prevista para dezembro de 2009.

A hipótese central levantada, e que será analiticamente avaliada, é que a estruturação de serviços de gestão de facilidades por meio da construção de um centro de serviços integrado gerido por uma única empresa em um contrato de longo prazo, ou seja, via contrato de parceria público privada, apresentaria vantagens que permitiriam serviços de maior qualidade a um menor custo ao Estado de Minas Gerais.

Dito de outra forma, o objetivo específico deste trabalho é analisar a possibilidade de implantação de um Centro de Serviços Compartilhados por meio de um contrato de Parceria Público-Privada, bem como explorar as condições que permitiriam que este tipo de relação contratual oferecesse ganhos de eficiência em relação a outras alternativas possíveis ao governo de Minas para de realizar os serviços de facilidades necessários à operação adequada do complexo predial em questão.

Com objetivo de elaborar estes argumentos, serão discutidos ao longo do trabalho os temas Reforma Gerencial e Parcerias Público-Privadas – com

suas respectivas contextualizações no panorama mineiro atual – , Gestão de Facilidades e Serviços Compartilhados.

Neste sentido, a primeira parte do trabalho discutirá a plataforma do atual governo mineiro conhecida como “Choque de Gestão”, sobre a qual se ergue o projeto da Cidade Administrativa; os desafios de se contratar, operar e gerir os serviços de facilidades para o complexo predial bem como apresentará as duas opções aqui consideradas as mais viáveis à Administração para lidar com o desafio.

A segunda parte do trabalho apresentará as tendências da Reforma Gerencial, no mundo, no Brasil e em Minas Gerais contextualizando as Parcerias Público Privadas como parte deste movimento. Também serão definidos os principais contextos ligados à gestão de facilidades e serviços compartilhados. Espera-se que esta parte construa uma base teórica relevante para as considerações quanto à adequação do modelo de Parcerias Público-Privadas para o objeto do trabalho.

A terceira parte apresentará, com mais detalhes, os serviços de facilidades que seriam considerados necessários para o funcionamento adequado à Cidade Administrativa e concluirá que parece haver condições que permitiriam ganhos de eficiência na utilização de contrato de parcerias público-privada para a execução destas atividades

Antes do início de nossos argumentos, cumpre evidenciar certas decisões metodológicas.

1.1 NOTAS METODOLÓGICAS

O método de abordagem utilizado neste trabalho trata-se do método dedutivo, em que parte-se de teorias para predizer a ocorrência de fenômenos particulares, numa conexão descendente (LAKATOS; MARCONI, 1995). Em relação ao método de procedimento, o trabalho baseou-se no método estruturalista, que “parte da investigação de um fenômeno concreto, eleva-se a seguir, ao nível abstrato, por intermédio da constituição de um modelo que represente o objeto de estudo, retornando por fim ao concreto, dessa vez como uma realidade estruturada e relacionada com a experiência do sujeito social” (LAKATOS; MARCONI, 1995, p. 85).

Para cumprir com o propósito de avaliar analiticamente a hipótese levantada, foram cumpridas algumas etapas. Primeiramente, fez-se uma revisão de literatura sobre a Reforma Gerencial, o Choque de Gestão de Minas Gerais, o instituto das Parcerias Público-Privadas no mundo, no Brasil e em Minas Gerais, e a Gestão Integrada de Serviços, dividida em Gestão de Facilidades e Serviços Compartilhados.

Em seguida, foi feito um estudo minucioso do trabalho empírico produzido pela consultoria Arthur Andersen juntamente com a London School of Economics, em 2000, que apresenta estudos e conclusões sobre ganhos de eficiência de algumas das Parcerias Público-Privadas realizadas até aquele momento no Reino Unido.

Na etapa seguinte, foram analisados os relatórios produzidos pela AGR Advisory Services juntamente com a TEVEC Metodologias e Sistemas sobre a definição do modelo de contratação de gerenciamento de facilidades da Cidade

Administrativa de Minas Gerais, apresentados à Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais em julho de 2008¹.

Deu também base para este trabalho apresentação de seminário ministrado pela advogada Vera Monteiro intitulado “Como o Governo Contrata? Condicionantes e Alternativas”, voltado para a Coordenação responsável pelo projeto de implantação e operação da Cidade Administrativa em fevereiro de 2009.

Por fim, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, primeiramente com a coordenadora Renata Coelho, uma das responsáveis pelo projeto de operação e implantação da Cidade Administrativa Mineira, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais; em seguida, com Rubens Teixeira, principal responsável pelos relatórios desenvolvidos pela AGR juntamente com a TEVEC; e finalmente, com servidores efetivos na Unidade de PPP, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais.

2 PRIMEIRA PARTE

2.1 CHOQUE DE GESTÃO E O PROJETO DA CIDADE ADMINISTRATIVA

¹ A AGR foi contratada pelo governo de Minas Gerais para produzir respostas em relação aos serviços de facilidades que seriam necessários à operação da Cidade Administrativa, no que diz respeito à contratação e gestão dos mesmos.

Em 2003, o Governo de Minas Gerais deu início à implementação de seu plano de governo, orientado para a eficiência estratégica e operacional da Administração Estadual. Esse plano, conhecido como o “Choque de Gestão”, representou um conjunto integrado de políticas de gestão pública voltado para o desenvolvimento sustentável. Essas políticas visaram, primariamente, a promoção do desenvolvimento mediante a reversão de quadros de déficits orçamentários, a reorganização e modernização da máquina estatal, e a aplicação de um modelo gerencial de gestão pública, que possibilitasse o uso de estratégias de eficiência inspiradas nas práticas do setor privado (MINAS GERAIS, 2008).

Conforme foi sendo implementado o Choque de Gestão, medidas foram tomadas, fundamentalmente de caráter estruturador e operacional, que visaram a redução imediata de custos e a efetivação de um desenho institucional mais moderno e dinâmico. As Secretarias de Estado, 21 ao todo, foram reduzidas para 15, através da fusão de secretarias que possuíam interseções em suas atribuições. Especificamente, neste processo, ocorreram a fusão das funções de Planejamento e Coordenação Geral com as de Recursos Humanos e Administração, dando origem à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a um novo modelo que foi replicado nos diversos órgãos do Estado, baseado na formação de uma estrutura-meio comum, capaz de integrar planejamento, gestão e finanças à mesma unidade administrativa (VILHENA; MARTINS; MARINI; GUIMARÃES, 2006).

O plano de governo em questão teve inspiração nas idéias de Reforma Gerencial, mundialmente experimentada após seu surgimento no Reino Unido no final do século XX (VILHENA; MARTINS; MARINI; GUIMARÃES, 2006).

No âmbito federal, as idéias de Reforma Gerencial ganharam espaço em 1995 com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, e inspiraram algumas unidades federativas a seguirem essa trilha.

Em 2008, foi apresentado à população o projeto de construção de um centro administrativo – que logo mais passaria a ser chamado de Cidade Administrativa – sob a pretensão de reunir a máquina pública mineira em um único local físico. O projeto, que já era previsto no plano de governo desde sua concepção, tinha em seu cerne que os órgãos da Administração direta e indireta se estabeleceriam em dois prédios de 15 andares e no palácio do governador, o que traria, segundo os mentores do projeto, melhora significativa de eficiência nas tramitações entre os órgãos, transparência dos processos, diminuição de gastos com a máquina, e , como consequência, liberação de recursos para atividades-fim. Ainda, por localizar-se no bairro Serra Verde, região norte de Belo Horizonte, a Cidade Administrativa seria uma oportunidade de desenvolvimento urbano para o vetor norte da cidade. Por fim, as antigas sedes dos órgãos dariam lugar a um corredor cultural, repleto de teatros, cinemas e espaços para apresentações musicais (MINAS GERAIS, 2008).

Ainda que aparentemente muito interessante, a proposta em questão foi alvo de críticas ferrenhas, principalmente no que diz respeito à forma como o projeto foi pensado e desenhado, e a uma possível precariedade de estudos

durante a fase de planejamento. Mas, uma vez que assim foi decidido, e que a Cidade está em plena construção, a implementação da mudança e a operação da nova realidade devem ser feitas de forma a se aproximarem o máximo possível das idéias de eficiência, otimização e racionalização de processos, que encontram-se nas raízes do plano de governo que a contemplou.

Para cumprir com o seu propósito, a Cidade Administrativa precisa de uma estrutura, equipamentos, pessoas e de uma série de serviços, cuja qualidade de prestação afeta diretamente as demais atividades que acontecem naquele espaço. São ao todo 29 classes de serviço – dentre serviços técnicos, administrativos, de suporte e prediais – segundo relatório elaborado pela AGR para a Coordenação da Cidade Administrativa, unidade da Secretaria de Planejamento e Gestão responsável pela contratação dos serviços em questão.

Entende-se que a forma como esses serviços serão contratados pelo poder público seja determinante da qualidade de prestação dos mesmos. Tendo em vista as opções de contratação comuns ao poder público, a natureza e amplitude do objeto de contratação, e o atual ambiente institucional mineiro, conclui-se que há duas possibilidades reais: a contratação direta, a partir da licitação de cada um dos serviços, formalizando-se inúmeros contratos com inúmeras empresas, de forma que o Estado tenha que gerir cada um destes contratos após firmá-los; a contratação de um agente privado para montar e gerir um centro de serviços compartilhados que concentre os serviços relativos ao gerenciamento de facilidades da Cidade Administrativa, através de Parceria Público-Privada.

3 SEGUNDA PARTE

3.1 A REFORMA GERENCIAL

A discussão, ou rediscussão, do papel e da dimensão do Estado, da melhor forma de geri-lo, como produzir mais e melhores resultados para a sociedade com menores custos, ocorre sistematicamente no Brasil e no mundo, com destaque para Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos. Experiências desenvolveram-se também no âmbito da América Latina, sendo Chile, México, Argentina e Uruguai bons exemplos (CUNHA JUNIOR, 2004).

No Brasil, o Governo Federal, ao longo dos anos, promoveu discussões que resultaram em produtos como a reforma do DASP, dos anos 30-40, o Plano de Metas e a “administração paralela” de JK, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, a cruzada da desburocratização capitaneada por Hélio Beltrão, a nova Constituição Federal de 1988, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, com destaque para o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, idealizado pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, e detalhado mais adiante, a gestão do Brasil em Ação - PPA, do período 1999-2002 e a proposta do Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos, em 2003 (CUNHA JUNIOR, 2004).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado teve por base as experiências recentes em países da OCDE, com destaque para o Reino Unido, que experimentava sua segunda grande reforma administrativa – a primeira

tratou-se da Reforma Burocrática, do início do século, e a segunda, que inspirou o plano diretor, foi a Reforma Gerencial. Na época, as novas práticas administrativas estavam em pleno processo de implantação, e o Brasil poderia ser o primeiro país em desenvolvimento a seguir o exemplo (PEREIRA, 2000).

Nas palavras de Bresser Pereira, “A Reforma Gerencial do Estado de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro. Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio. Parte, entretanto, do pressuposto de que no final do século vinte, quando as técnicas de controle gerencial e democrático já foram amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático vexatório.” (PEREIRA, 2000).

Foi o debate desencadeado pelo Plano Diretor de Bresser Pereira que incentivou diversos estados da federação a construir suas próprias experiências de reforma ou modernização administrativa, globais ou pontuais; dentre estes estados estão Bahia, Ceará, Pernambuco, São Paulo, Acre e Minas Gerais (CUNHA JUNIOR, 2004). Neste último, a tentativa se deu através da política de governo proposta pelo governador Aécio Neves chamada “Choque de Gestão”, que visa, primariamente, a promoção do desenvolvimento mediante a reversão de quadros de déficits orçamentários, incluindo aí a redução de despesas, a reorganização e modernização do aparato institucional do Estado e

da busca e a implementação de novos modelos de gestão (VILHENA; MARTINS; MARINI; GUIMARÃES, 2006).

Apesar de todo esse entusiasmo, a Reforma Gerencial é alvo de críticas ferrenhas de alguns autores. Pollitt e Bouckaert são particularmente incisivos em seu ceticismo, quando afirmam que as propostas dos mentores da Reforma Gerencial não passam de jargões de gurus da gestão. Dentre as críticas destacam-se aqui o que os autores chamam de “contradições em potencial” (2004).

Segundo Pollitt e Bouckaert, há uma incompatibilidade potencial entre os aferidos ganhos advindos da reforma gerencial, de forma que montam combinações muito difíceis de se concretizarem, como as listadas abaixo:

- a) Aumento do controle político sobre a burocracia/ liberdade dos gestores para gerir/ aumento do poder dos usuários de serviços
- b) Promover flexibilidade e inovação/ aumentar os níveis de confiança dos cidadãos, e logo, legitimidade
- c) Priorização de medidas que possibilitem economia/ melhora da performance do setor público
- d) Um governo responsivo/ redução das tarefas com que o governo se envolve
- e) Motivação do pessoal e promoção de mudança cultural/ diminuição da rotatividade e redução de pessoal
- f) Redução do fardo da papelada interna/ aumento da fiscalização
- g) Criação de mais agências de propósito único/ melhora da coordenação horizontal
- h) Descentralização da autoridade gestora/ melhora da coordenação dos programas

- i) Aumento de efetividade/ aumento da fiscalização
- j) Aumento da qualidade/ redução de custos. (POLLIT; BOUCKAERT, 2004).

Os próprios autores admitem, porém, que essas contradições não são insuperáveis, algumas podem ser evitadas, tratando-se mais de perigos de implantação do que de contradições lógicas fundamentais. Algumas, inclusive, somente aparentam ser um paradoxo, quando na verdade não são, e em outros casos, apesar de haver uma certa tensão, ela pode ser superada por lideranças competentes e implementações de qualidade (2004).

De qualquer forma, há inúmeros relatos de melhoras reais no funcionamento da máquina pública em função de mudanças trazidas pela reforma gerencial. Dentre as mudanças propostas pelos defensores da Reforma está uma maior participação dos atores privados na administração pública, como ilustra este trecho do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: “Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).” (BRASIL, 1995).

Um instrumento de participação privada na Administração Pública é o instituto das Parcerias Público-Privadas, assunto do próximo capítulo.

3.2 O INSTITUTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

3.2.1 Definição

Segundo o *Livro Verde Sobre Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*, apresentado pela Comissão das Comunidades Europeias em abril de 2004, a expressão *Parceria Público-Privada* se refere a “formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço.” (UNIÃO EUROPÉIA, 2004).

Os seus elementos caracterizadores são, de um modo geral:

- a) A duração relativamente longa da relação.
- b) O modo de financiamento do projeto, assegurado em parte pelo setor privado, podendo-se acrescentar financiamentos públicos.
- c) O papel importante do agente econômico, que participa em diferentes fases do projeto (concepção, realização, aplicação, financiamento); o parceiro do setor público concentra-se essencialmente na definição dos objetivos a atingir em termos de interesse público, de qualidade dos serviços propostos, de política dos preços, e assegura o controle do cumprimento dos objetivos.
- d) A distribuição dos riscos entre os parceiros público e privado, sendo que a este último são transferidos os riscos habitualmente suportados pelo setor público. O que não quer dizer que o parceiro do setor privado assumirá todos os riscos, ou sequer a parte mais importante dos riscos decorrentes da operação. A balança da distribuição será determinada conforme o caso

concreto, em função das capacidades de cada parte para avaliar, controlar e gerir (UNIÃO EUROPÉIA, 2004).

O fenômeno PPP desenvolveu-se em vários domínios de competência do setor público na última década, o que explica-se por diferentes fatores. Primeiramente, dadas as restrições orçamentárias com que se defrontam os governos, o financiamento privado aparece como uma alternativa interessante num quadro em que alternativas são realmente necessárias. Em segundo lugar, há uma vontade latente no setor público de poder beneficiar-se da experiência e do modo de funcionamento do setor privado no âmbito da vida pública. Por fim, o desenvolvimento de PPPs insere-se na evolução geral do papel do Estado na esfera econômica, passando do papel de operador para o de organizador, de regulador e de fiscalizador (UNIÃO EUROPÉIA, 2004).

Importante deixar claro que, apesar de essa relação entre público e privado ser susceptível de proporcionar um projeto com a melhor qualidade/preço, o recurso às PPPs não deve ser visto como a solução milagrosa para os problemas orçamentários que os governos enfrentam. A mais valia real de se fazer uma PPP em detrimento à execução tradicional dependerá de cada caso concreto, podendo inclusive não acontecer (UNIÃO EUROPÉIA, 2004).

Na busca por aberturas legais para expandir as possibilidades de contratações com os entes privados, a Inglaterra foi pioneira, com as chamadas PFI (Private Finance Initiative), que se propõem a aproveitar da capacidade de endividamento do setor privado, a partir de certas garantias feitas junto ao poder público, para a realização de grandes projetos de infra-estrutura, ou para a criação de equipamentos públicos, com a novidade de que não seriam auto-

sustentáveis economicamente a partir das tarifas pagas pelos usuários ao longo do tempo, ou seja, o determinante seria a participação dos recursos do Estado.

Criou-se, então, uma unidade de trabalho no âmbito do Ministério da Fazenda, com a função de submeter cada caso de possibilidade de contratação por PFI a uma análise detalhada, numa comparação entre o desenvolvimento daquele projeto pelas vias estatais tradicionais ou com a participação do parceiro privado. Quando a segunda opção ganhava em eficiência, inclusive levando-se em conta as restrições orçamentárias do Estado, o projeto era levado a diante por meio de Parcerias Público-Privadas, as PPPs, na verdade uma nova denominação para a pioneira PFI (MONTEIRO, 2005).

Na França, o fracasso de algumas concessões tradicionais deu espaço ao surgimento de uma nova forma de contratação que permitisse à Administração recorrer ao setor privado para o financiamento de negócios públicos, chamada de METP (Marche d'Entreprise de Travaux Publics), cujo objeto é a administração de uma prestação à Administração contratante, que paga um preço à empresa gestora. A diferença entre um METP e uma concessão comum é que o usuário direto do serviço ou da obra não mantém relação jurídica com a empresa gestora: ele paga as tarifas diretamente para a Administração (MONTEIRO, 2005).

Em Portugal, houve a incorporação legislativa do conceito de PPP a partir do Decreto-lei 86/2003, configurando mais um exemplo de mudança na forma de relacionamento entre o setor privado e o estatal na construção de infra-estrutura pública (MONTEIRO, 2005).

O contrato de PPP distancia-se da concessão comum, sendo os princípios básicos dessa diferença:

- a) A atribuição ao particular do encargo de buscar o investimento necessário à realização do projeto, investimento este que terá o seu retorno, no contrato de longo prazo, a partir da remuneração contínua vinda de verbas orçamentárias e da própria exploração da estrutura, quando for o caso.
- b) A idéia de que a remuneração do contratado deve ser uma contrapartida pelo conjunto de utilidades que ele disponibiliza, o que é diferente da remuneração específica por tarefa executada. Sendo assim, a remuneração dependerá diretamente da satisfação do poder público, e da qualidade do serviço prestado (MONTEIRO, 2005).

3.2.2 Parcerias Público-Privadas No Brasil e em Minas Gerais – Aspectos Legais

No Brasil, os recursos legais para atrair o parceiro privado aos negócios públicos mais tradicionais são: a Lei de Licitações (Lei 8666 de 1993), que apresenta um regime de contratação de obras e serviços; a chamada concessão de serviços públicos (Lei 8987 de 1995); a concessão de uso de bem público; as permissões, autorizações, franquias e terceirizações em geral (MONTEIRO, 2005).

O destaque dentre os recursos citados é a Lei 8987, que permite a celebração de estruturas contratuais complexas sob o aspecto financeiro, o que aumenta a possibilidade de participação privada nos negócios públicos. As formas de contratação originalmente conhecidas como DBFO (Design, Build,

Finance and Operate) e BOT (Build, Operate and Transfer) foram instrumentalizadas, no Brasil, como contratos de concessão e contratos de projetos financeiros estruturados (Project Finance) (MONTEIRO, 2005).

Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, foi criada uma central de inteligência a respeito de PPPs no âmbito do Ministério do Planejamento, dando início a uma série de estudos que culminaram na Lei Federal 11079 de 30.12.2004, “que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública” (MONTEIRO, 2005; BRASIL, 2004).

Importante destacar que o estado de Minas Gerais foi pioneiro na edição de uma lei estadual tratando explicitamente de PPPs, Lei 14686, de 16.12.2003, cuja edição foi anterior à própria lei federal, que é de 2004. Outros 6 estados também editaram leis estaduais sobre o tema (Santa Catarina, São Paulo, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Pernambuco) (MONTEIRO, 2005).

A Lei Federal de PPPs cria duas novas espécies de contratos de concessão, que podem abarcar tanto obras quanto serviços públicos: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas (CÂMARA, 2005).

A concessão patrocinada é “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8987 de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (BRASIL, 2004).

A concessão administrativa é “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004).

Nesta última, a remuneração do parceiro privado não envolve tarifas cobradas dos usuários, mas somente a remuneração por parte do Estado ao longo do contrato (CÂMARA, 2005). É especificamente da espécie “concessão administrativa” de que se trata o trabalho que aqui se apresenta.

3.2.3 Parcerias Público-Privadas sob a ótica de Ganhos De Eficiência

A proliferação das Parcerias Público-Privadas pelo mundo criou uma demanda por estudos sérios sobre os reais ganhos de eficiência – chamados de *value for money* na literatura britânica – supostamente advindos dessa forma de contratação com o ente privado, numa comparação com a alternativa tradicional de formalização de contratos pela Administração.

Uma análise empírica particularmente consistente feita pela consultoria Arthur Andersen rendeu, em janeiro de 2000, um relatório intitulado *Value for Money Drivers in Private Finance Initiative*, que apresenta estudos e conclusões sobre ganhos de eficiência de algumas das PPPs realizadas até aquele momento no Reino Unido. Os aspectos entendidos como os mais relevantes desse relatório apresentam-se a seguir (ARTHUR ANDERSEN, 2000).

Até dezembro de 1999, acordos de mais de 250 PPPs haviam sido assinados por governos centrais e locais no Reino Unido, acordos estes relativos a serviços de toda sorte, desde estradas, hospitais, prisões e sistemas de informação.

A chamada Treasury Taskforce (TTF) decidiu, então, contratar consultores para fazer um estudo de forma a apontar se os serviços prestados a partir das contratações em questão estavam, de fato, agregando mais valor, numa comparação com a forma de contratação tradicional pelo Estado.

A consultoria Arthur Andersen foi convocada, em julho de 1999, para conduzir este estudo; os professores Christine Whitehead e Michael Bromwich, da London School of Economics and Political Sciences participaram também dos estudos, contribuindo para a metodologia de avaliação dos componentes.

A metodologia do estudo compõe-se de quatro elementos:

- a) Revisão de literatura de relatórios do National Audit Office (NAO) sobre projetos de PPP, e uma discussão em torno de alguns dos argumentos a favor e contra as PPPs já formalizadas.
- b) Um questionário respondido por gerentes de projeto do setor público sobre o que, de fato, agrega valor aos projetos de PPP. A algumas respostas dos questionários foram acrescentados esclarecimentos, através de entrevista.
- c) Análise de uma série de estudos de caso de negociação, chamados de Full Business Cases (FBC).
- d) Recomendações para gerentes de projeto, em relação às áreas em que deveriam focar para obter ganhos de eficiência, especialmente onde há espaço para melhorias no futuro.

Obviamente que, para se falar em obtenção de ganhos de eficiência a partir de uma determinada forma de contratação de serviço pelo poder público, há uma constante comparação com a forma tradicional de contratação, chamada no estudo de Public Sector Comparator (PSC). Entende-se o PSC

como a contratação de um serviço, pelo poder público, a partir de um processo licitatório, em que a Administração elabora edital com as especificações em relação ao serviço que deverá ser prestado, incluídos nas especificações a quantidade, a qualidade e o tempo de prestação, e as empresas dispostas a cumprir com os termos do instrumento convocatório, e interessadas em prestar o serviço, competem entre si, de forma que será contratada a que oferecer a proposta mais vantajosa ao Estado (melhor preço, melhor técnica, ou melhor técnica e preço).

O questionário aplicado aos gerentes de projetos de PPPs requeria dois tipos de resposta em relação a cada fonte de ganho de eficiência: o ranking de importância em que se encontrava aquela fonte especificamente em relação às demais; um comentário em relação à contribuição de cada uma das fontes no contexto do projeto em questão, ou do grupo de projetos em questão.

Supõe-se que as respostas refletirão uma informativa combinação entre a experiência prática do gestor de projetos e os princípios que sustentaram o estudo de caso.

Das 18 fontes de ganhos de eficiência apontadas pelos gerentes de projeto nos questionários, seis foram consideradas as mais importantes. São elas, em ordem de relevância:

- a) Transferência de risco: a transferência para o setor privado dos riscos que serão melhor administrados por ele do que pelo poder público foi considerada a mais importante fonte de ganho de eficiência
- b) Especificação baseada em resultados: os serviços adquiridos através de PPP são considerados *outputs*, e o pagamento do parceiro privado está vinculado à qualidade e à tempestividade do serviço prestado.

- c) Natureza de longo prazo dos contratos: vista como essencial, uma vez que possibilita um escopo de recuperação do investimento inicial.
- d) Mensuração de performance e incentivos: estes são uma forma de assegurar que haverá, de fato, o ganho de eficiência prometido no acordo original.
 - e) Competição: este fator obteve uma pontuação consistente. O ganho de eficiência de um projeto é mais facilmente demonstrável quando houve uma eficiente competição baseada em preço.
 - f) Habilidades de gestão do setor privado: os estudos indicaram que a habilidade do setor privado de apresentar eficiência, tanto gerencial quanto operacional, é considerada essencial para o sucesso da PPP.

Baseado nas respostas dos gerentes de projeto, em revisão de literatura e nos relatórios da NAO, a Arthur Andersen faz uma análise de cada uma das fontes de ganho de eficiência sugeridas.

Transferência de risco

Os principais riscos mencionados foram os custos de construção e operação, mudanças tecnológicas e demais riscos operacionais. As respostas dos gerentes de projeto indicam que a transferência de riscos não deve ser analisada isoladamente; os benefícios dados como advindos da transferência de riscos poderiam ser muito bem atribuídos às habilidades de gestão do setor privado, ou a outras fontes.

É claro que, para conduzir ao ganho de eficiência, o nível de transferência de risco deve ser ótimo, ou o mais perto do ótimo quanto possível. E também é claro que a transferência de risco deve ser feita para a parte do negócio que melhor souber mitigá-lo.

O gráfico abaixo demonstra o trade off entre o ganho de eficiência e a transferência de risco, assim como o ponto ótimo que se deve almejar.

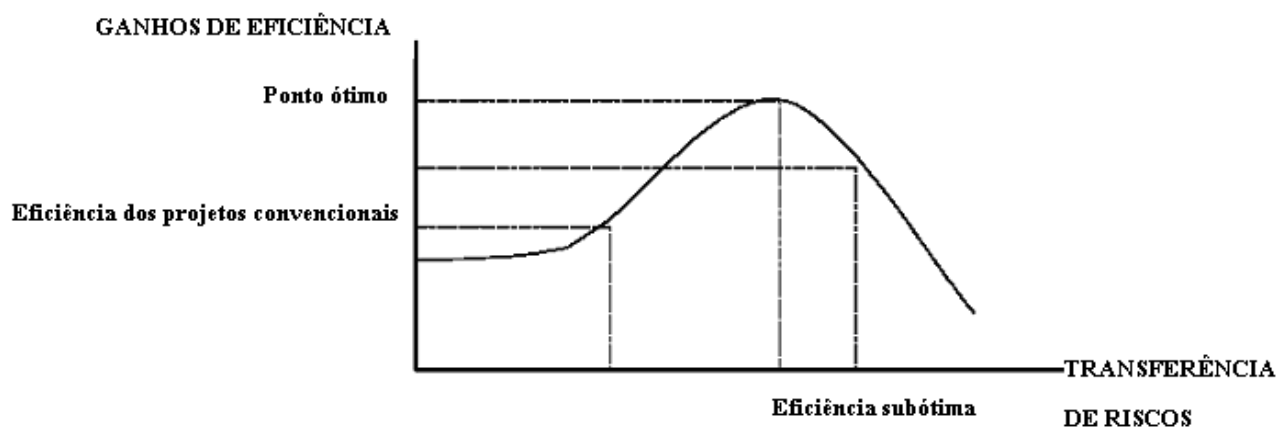


Gráfico 1. Ganhos de eficiência

Fonte: Arthur Andersen and Enterprise LSE, 2000

Basicamente, o ganho de eficiência de um projeto aumenta toda vez que é transferido ao parceiro privado um risco que ele saberá administrar melhor do que o setor público faria. Mas cada vez que é transferido ao setor privado um risco com que o setor público saberia lidar melhor, ou ainda, com a mesma habilidade com que lidaria o setor privado, há uma perda de eficiência.

Especificações baseadas em resultado

Uma das principais diferenças entre a PPP e a forma de contratação convencional é que, na primeira, o que é detalhadamente descrito e que deve ser entregue pelo contratado é o resultado, e na segunda, o detalhamento refere-se a como o serviço deverá ser feito, especificando a forma de execução das atividades que, na sequência, resultarão na entrega de um produto.

Conclui-se que especificações baseadas em resultado, uma vez que bem feitas, são de fundamental importância para o sucesso da PPP. Como os respondentes dos questionários bem notaram, há duas formas de deficiência nas especificações por resultado. Na primeira, quando há um excesso de especificações; isso amarra o parceiro a produzir um resultado o mais próximo possível, se não idêntico ao projeto de referência do setor público, perdendo-se assim a possibilidade de inovação e exploração do potencial criativo do setor privado. Na segunda, quando algumas especificações fundamentais não são mencionadas; isso pode ser evitado através do desenvolvimento dessas especificações juntamente com parceiros privados em potencial, ou com consultas informais antes da formalização do contrato, ou ainda em negociações junto ao parceiro escolhido.

Natureza de longo prazo dos contratos

A Arthur Andersen compartilha da opinião da maioria quando assume que a natureza de longo prazo do contrato de PPP é um condicionante chave para que haja ganho de eficiência. Dentre as razões para tanto estão as seguintes:

- a) É necessário que haja um tempo razoável para a recuperação do investimento inicial.
- b) Um contrato longo sugere que deve haver investimento em abordagens alternativas de prestação de serviços, uma vez que as conjunturas mudam com o tempo, e o contrato deve, na medida do possível, prever cenários futuros e sugerir soluções.
- c) Ao provedor dos serviços são dados incentivos para se preocupar com o custo do projeto durante toda a vigência do contrato. Essa é uma área em que,

segundo Andersen, o serviço público tradicionalmente deixa a desejar. Na alternativa de contratação tradicional, não costuma-se dar a devida importância ao custo referente aos anos que virão na hora de listar as especificações das atividades, ou na hora de definir os valores que deverão ser investidos para que o serviço continue sendo prestado no padrão que fora especificado. Espera-se que, após 20 anos de vigência do contrato, ao adentrar um hospital construído a partir de uma parceria público-privada, encontrar-se-ão condições e prestação de serviço dentro dos padrões primeiramente estabelecidos. Não há esse mesmo nível de confiança quando fala-se em serviços contratados da forma tradicional.

Na prática, a duração ideal do contrato varia conforme o setor em que se insere. Segundo os estudos aqui apresentados, projetos em que há uma significativa proporção de construção predial podem requerer contratos de 20 a 30 anos ou mais.

Um outro fator importante diz respeito à vida útil dos equipamentos adquiridos, uma vez que persistem as dificuldades de se bolar mecanismos de renovação tecnológica ao longo do tempo, principalmente no que diz respeito aos incentivos do contratado em investir nisso. Por exemplo, um contrato de 20 anos na área de Tecnologia da Informação provavelmente não traria ganhos de eficiência, pois uma vez que o setor é frequentemente renovado, há uma necessidade constante de se atualizar os sistemas.

A natureza de longo prazo dos contratos pode, também, trazer problemas. Por exemplo, um dos gerentes de projeto, ao responder o questionário, comentou que a longa duração do contrato poderia causar dificuldades na hora de administrar mudanças de demanda.

Mensuração de performance e incentivos

Mensuração de performance e incentivos têm um papel diferente para o alcance de ganhos de eficiência, em relação aos fatores anteriormente discutidos. Os fatores já discutidos possuem todos um impacto direto no preço do projeto, ao passo que mensuração de performance e incentivos são um meio de garantir que os ganhos de eficiência prometidos no acordo original ocorreram de fato.

Analisando as respostas dos respondentes, a conclusão é que há um terreno razoável para otimismo, mas ainda há muito trabalho pela frente no que diz respeito à reunião de informações operacionais. Essas informações deveriam cobrir as seguintes áreas:

- a) O nível da penalidade a ser aplicada pelo contratante em relação a alguma performance que já esteja fadada a pontuar abaixo do esperado. Essa informação ajudará a se saber se os incentivos estão funcionando na prática
- b) O registro da performance individual dos contratados, de forma que essa informação seja disponibilizada a outras autoridades que podem vir a fazer contratações daquele serviço. Afinal, é do interesse público que os sucessos e as lições aprendidas alimentem as tomadas de decisões em relação a futuras contratações; além disso, a noção de que há um registro individual de performance é um incentivo para trabalhar melhor.
- c) O paralelo entre os reais custos e benefícios em relação ao que se supôs primariamente.
- d) O compartilhamento das informações relativas às melhores práticas de mensuração de desempenho.

A consultoria AGR apresenta em seu relatório sobre a contratação de serviços para a Cidade Administrativa – relatório que será discutido mais adiante neste trabalho – uma proposta de itemização mínima para o contratação desses serviços através de parceria público-privada, assim como o acordo de nível de serviços que deve ser incorporado ao contrato, de forma a garantir a devida mensuração de desempenho (ANEXO A).

Competição

Segundo a Arthur Andersen, o mercado de PPPs ainda está longe de ser uma concorrência perfeita. O setor público teme, com razão, adentrar numa relação com um fornecedor monopolista; mas é fato que há serviços que somente o poder público contrata. O mercado será capaz de operar eficientemente onde houver um equilíbrio entre as forças de barganha tanto do setor público quanto do setor privado. Isso tem mais chances de acontecer:

- a) Quando há potencial para a entrada no mercado, com alguma facilidade, de um novo ofertante do serviço. Isso normalmente não acontece nas PPPs, em função dos custos altos de licitação.
- b) Quando o setor público mantém um andamento consistente do projeto.
- c) Quando há alternativas de ofertar aquele serviço dentro do mercado privado.

Há alguns elementos considerados importantes para que haja competição no processo de contratação de uma PPP, a começar por um *pool* de fornecedores interessados. Alguns mercados, como o de escolas, e o de gestão de resíduos, são beneficiados pela existência de um pool de expertise, como por exemplo, na construção de galpão para containers de lixo. Outros setores, como o de prisões, foram capazes de criar e nutrir um mercado, inclusive atraindo expertise de fora.

Um outro elemento é a percepção do mercado, que irá direcionar recursos para as áreas em que houver as melhores oportunidades, o que deve ser devidamente sinalizado pelo setor público, antes e durante a formação da parceria.

Atenta-se para a importância de documentação clara e transparente do projeto em relação ao qual se quer firmar a parceria; licitantes só irão competir no preço a partir do momento que entendem, claramente, quais são a demanda e as prioridades do contratante.

Por fim, um elemento importante para que haja ganhos de eficiência a partir da competição entre os licitantes é a constante pressão sobre o preço. Vários respondentes enfatizaram a importância de manter diversos licitantes em jogo, até quase o fim, para maximizar a pressão sobre o preço da última oferta; mas a pressão deve ser até um certo ponto, para evitar propostas inexequíveis, o que é difícil de julgar em se tratando de contratos longos.

Habilidades de Gestão do Setor Privado

Nos primórdios das discussões sobre PPPs, era comum dizer que as habilidades do setor privado possibilitariam a entrega de ganhos de eficiência de tal forma que os custos do capital privado seriam facilmente compensados. Hoje há uma ênfase maior no reconhecimento e devido aproveitamento das habilidades tanto do setor privado quanto do público, numa combinação otimizada resultando em efetiva parceria. Ainda assim, as respostas dos gerentes de projeto aos questionários indicam que a habilidade do setor privado de oferecer ganhos de eficiência tanto em gestão quanto em termos operacionais ainda é crucial.

Em princípio, não há razão para dizer que o setor público não é capaz de gerir as operações de forma que haja redução de custos gerada por uma abordagem integrada de provisão de serviços. Mas, historicamente, isso não vem acontecendo; nesse contexto, um contrato de PPP pode servir de catalisador de mudança, dando a oportunidade ao parceiro privado de aproveitar sinergias que, em princípio, já existem.

Algumas vezes a natureza do serviço depende de alto grau de especialização, que por sua vez depende, muitas vezes, de incentivos através de pacotes muito bem remunerados, o que não é consistente com as práticas de remuneração do setor público.

Custos reais: comparando PPP e alternativa tradicional de contratação

Arthur Andersen e sua equipe examinaram, além das respostas dos gerentes de projeto aos questionários, os chamados FBCs (Full Business Cases), produzidos pela equipe responsável pela licitação do serviço, com o objetivo de conseguir aprovação para contratar por PPP. Na tabela que se segue, apresentam-se os valores estimados para:

1- O VPL (Valor Presente Líquido) do PSC (Public Sector Comparator, chamado aqui de alternativa tradicional de contratação, ou comparador). É o custo estimado pelo setor público para a opção em que ele próprio toma as rédeas do projeto, produzindo resultados através da forma tradicional de contratação pelo Estado.

2- O VPL da PPP. É o custo relativo aos pagamentos feitos pelo setor público ao parceiro privado ao longo de toda a vigência do contrato. Aqui não foram abatidas as reduções de pagamento por performance abaixo do desejado.

3- A economia estimada, ou seja, a diferença entre o VPL do comparador e o VPL da PPP.

4- A economia estimada em percentual.

Projeto	VPL do comparador	VPL da PPP	Economia total	Economia
	em libras	em libras	em libras	percentual
A	4.4	4.1	0.3	6.8
B	9.5	8.2	1.3	13.7
C	12.9	11.4	1.5	11.6
D	3.6	3.3	0.3	8.3
E	3.3	2.5	0.8	24.2
F	26.0	14.3	11.7	45.0
G	4.0	3.0	1.0	25.0
H	7.6	5.2	2.4	31.6
I	1,203.0	1,159.0	44.0	3.7
J	9.1	7.1	2.0	22.0
K	60.6	54.6	6.0	9.9
L	13.8	13.3	0.5	3.6
M	13.4	13.3	0.1	0.7
N	2,568.0	2,008.0	560.0	21.8
O	46.1	35.5	10.6	23.0
P	29.6	26.4	3.2	10.8
Q	2.6	2.5	0.1	3.8
R	25.9	22.1	3.8	14.7
S	383.0	289.0	94.0	24.5
T	248.0	247.0	1.0	0.4
U	319.0	266.0	53.0	16.6
V	162.1	137.0	25.1	15.5
W	371.0	339.1	31.9	8.6
X	35.7	31.1	4.6	12.9
Y	329.2	133.6	195.6	59.4
Z	23.1	18.4	4.7	20.3
AA	0.7	0.4	0.3	42.9
AB	170.1	168.3	1.8	1.1
AC	<u>12.4</u>	<u>11.5</u>	<u>0.9</u>	7.3
Total	<u>6,097.7</u>	<u>5,035.2</u>	<u>1,062.5</u>	

Tabela 1. VPL do comparador e VPL ad PPP

Fonte: Arthur Andersen and Enterprise LSE, 2000

A economia estimada, na amostra de 29 projetos, foi de mais de um bilhão de libras, em termos do custo presente líquido, o que equivale a 17%.

3.2.4 As Críticas : Barganha Faustiana e Incentivos Deturpados

Flinders, em seu trabalho *The Politics of Public-Private Partnerships*, sustenta que a decisão de recorrer às PPPs para a provisão de obras e serviços públicos trata-se de uma *barganha faustiana*, ou seja, um negócio em que há um ganho no curto prazo, seguido de um enorme custo no longo prazo (FLINDERS, 2004). Segundo ele, os ganhos de eficiência e a transferência de riscos, tidos como elementos presentes nas Parcerias Público-Privadas, e levantados comumente como as grandes vantagens dessa forma de contratação, têm um custo muito alto, caracterizado por “crescente fragmentação, complexidade e canais opacos de fiscalização” (FLINDERS, 2004, p.28), que na verdade resumem-se em custos de política e de democracia.

Somado a disso, políticos teriam incentivos deturpados para apoiar precipitadamente a alternativa de formalização de PPPs, mesmo sem estudos sérios sobre os ganhos reais em relação ao caso concreto. Esses incentivos seriam a possibilidade de se jogar para frente o pagamento, o que lhes permitiria mostrar serviço ao eleitorado sem abrir um rombo no orçamento, deixando esse ônus para os seus sucessores, ao longo dos muitos anos de vigência do contrato. Outro incentivo deturpado seria a crença difundida sobre os benefícios advindos do uso das forças do mercado, que acabam sendo tidos como premissas, ao invés de objeto de análise caso a caso.

Essas questões são levantadas não com o intuito de desmerecer por completo as PPPs, mas para suscitar reflexões sobre possíveis soluções para diminuir esse custo. O próprio Flinders levanta algumas soluções:

1- Uma revisão mais ampla das políticas públicas de forma a classificá-las entre aquelas em que PPPs podem ser uma alternativa de contratação e aquelas em que não podem sê-la.

2- Uma revisão do que seriam as relações entre as PPPs e os desenhos que assegurem o devido *accountability*.

3- Um entendimento aprofundado da natureza dos trade-offs que enfrentam os governantes diante da decisão de se firmar uma PPP, como *accountability versus* eficiência, independência *versus* controle, e valores públicos *versus* valores privados (FLINDERS,2004).

Flinders acredita que o maior desafio de ministros, servidores e acadêmicos seja repensar alguns entendimentos já consolidados, de forma a examinar possibilidades de política em que as duas faces dos trade-offs deixem de ser conflituosas e tornem-se complementares e mutuamente sustentáveis (FLINDERS,2004).

Indispensável, também, é a garantia de que serão feitos estudos sérios não só sobre a viabilidade de se fazer determinada contratação por PPP, mas sobre todos os ganhos e todos os custos, de modo a formar uma base sólida para a tomada de decisões racionais e que melhor tutelem o interesse público.

Foram discutidas, ao longo deste tópico, questões relevantes para a análise que aqui se pretende fazer em relação ao modelo de contratação dos serviços de operação da Cidade Administrativa. Mas, em se tratando de ganhos de eficiência, para além da forma de contratação, estão a gestão e a operação destes serviços; portanto, antes de partir para a análise, discute-se a idéia de Gestão Integrada de Serviços, a partir dos conceitos de Gestão de Facilidades e Serviços Compartilhados.

3.3 GESTÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS

3.3.1 Gestão de Facilidades

A palavra *facilidade* vem do latim *facilitas – atis* e já era usada no século XVI para denominar o ato de auxiliar e tornar mais fácil alguma ação. Seguindo esse conceito, Quinello e Nicolletti definem *gestão de facilidades* como “ uma combinação otimizada de esforços que visam facilitar as atividades de todas as áreas de uma organização” (QUINELLO;NICOLETTI, 2006).

Pela definição do IFMA (International Facilities Management Association), *gestão de facilidades* é “uma profissão que abarca múltiplas disciplinas, para assegurar a funcionalidade do ambiente, por meio da integração de pessoas, locais, processos e tecnologia” (QUINELLO;NICOLETTI, 2006, p.18). Trata-se, portanto, de uma atividade dinâmica e agregadora, centrada em serviços.

O escopo da gerência de facilidades, ou seja, as disciplinas que a compõem são um assunto controverso. A área de tecnologia da informação, por exemplo, pode ou não fazer parte da estrutura geral da gestão de facilidades, uma vez que, para muitas organizações, esse é um departamento dotado de diretoria e estruturas próprias. Integrar TI significa sofisticar e

agregar equipes altamente qualificadas e responsáveis por uma área que demanda inovações constantes (QUINELLO;NICOLETTI, 2006).

Kennedy (1996) acrescenta que a área de GF abrangeria as funções de gerenciamento de energia, padronização de espaços, desenhos de estação de trabalho, densidade de iluminação, gerenciamento ambiental, e, em alguns casos, tecnologia da informação. O tamanho da estrutura dependerá do tamanho da unidade, da sua finalidade, dos aspectos internos, e externos, dos aspectos políticos e culturais das organizações (QUINELLO;NICOLETTI, 2006).

Williams (1996) tem uma abordagem mais universal, e aponta para três dimensões da GF que comporiam o núcleo do departamento, são elas: políticas e estratégias, inteligência, e gerenciamento de serviços. Na dimensão de política e estratégias, o gerente de facilidades formula as demandas de criação, novas tecnologias, atendimentos legais e governamentais, planejamento estratégico e direção. Na dimensão de inteligência, criam-se os métricos que monitorarão o desempenho das atividades exigidas pelos clientes dentro das restrições internas e externas. Na dimensão de gerenciamento de serviços, o gerente coloca em ação o planejamento traçado, monitorado periodicamente (QUINELLO;NICOLETTI, 2006).

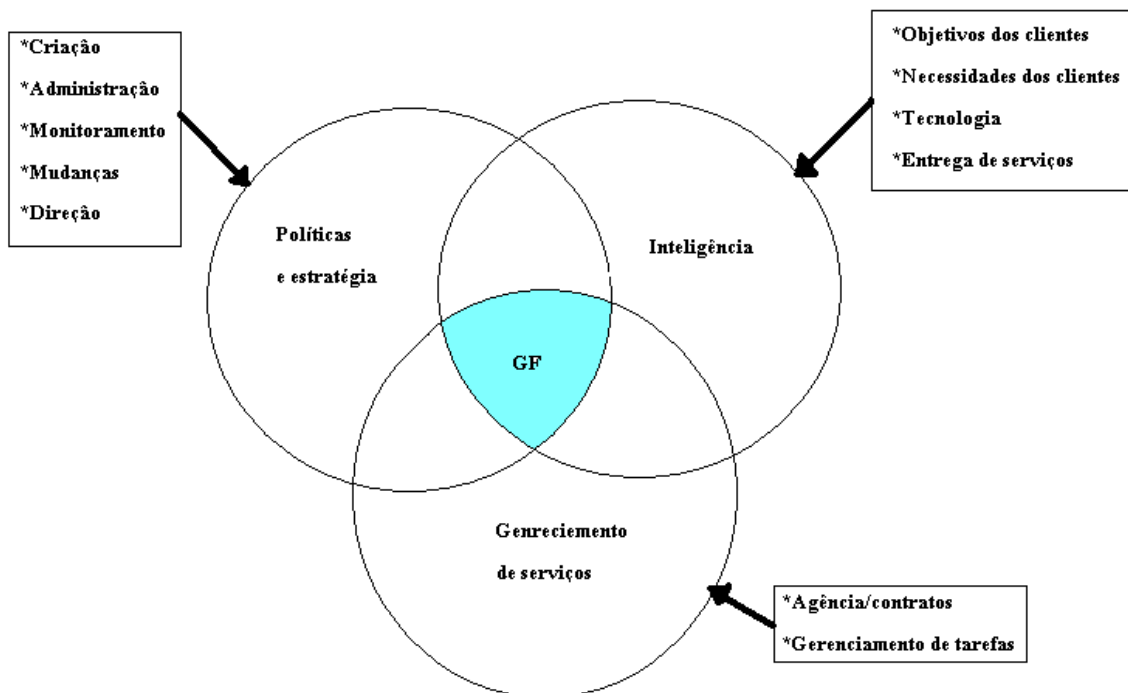


Gráfico 2.As três facetas da Gestão de Facilidades

Fonte: Quinello; Nicoletti, 2006

Logística

O objetivo central da logística é atingir um nível desejado de serviço ao cliente pelo menor custo total possível (QUINELLO;NICOLETTI, 2006, p 79). É imprescindível acrescentar a variável tempo, uma vez que a resposta deve vir em tempo hábil, o que, quando não ocorre, pode mesmo invalidar por completo a serventia daquele serviço.

A maioria dos requisitantes de serviços em nações industriais desenvolvidas são acostumados com altos níveis de competência logística, ao passo que, no Brasil, ao contrário, é previsível ao requisitante do serviço que

este muito provavelmente será mal prestado, principalmente no que diz respeito à prontidão.

Para além do deslocamento e transporte de materiais e de pessoas, manuseio de ferramentas, armazenagem e embalagem, a logística também envolve a integração de informações; o desafio em termos de gestão de facilidades é coordenar o conhecimento das diversas especializações, de forma a oferecer ao requisitante do serviço uma competência integrada, concentrada em um bom atendimento. Sendo assim é de suma importância que os profissionais responsáveis pelo gerenciamento de facilidades possuam um entendimento global do modo como suas funções se encaixam no todo da organização, o que se imagina possível somente quando há uma coordenação centralizada, que orienta a todos de forma padronizada. Quando a prestação dos serviços fica a cargo de cada departamento especificamente, não se imagina que o profissional responsável pelo serviço prestado em um departamento esteja a par da prestação daquele serviço por todo o ambiente organizacional.

3.3.2 Serviços Compartilhados

Os governos enfrentam hoje um problema sério: o aumento das expectativas dos cidadãos em relação à prestação de serviços, seguido da diminuição de receita em função da atual conjuntura econômica global. Diante desse cenário de grande demanda e orçamento contido, faz-se necessário um

aumento de eficiência na prestação dos serviços, na lógica do “fazer mais com menos”.

Muitos governos iniciaram o processo de melhora estrutural na prestação de seus serviços através de investimentos em sistemas de ERP (Enterprise Resource Planning)². Os governos, que procuravam, basicamente, modernizar suas tecnologias obsoletas, deram-se por satisfeitos com os ganhos advindos do ERP. Houve, porém, reclamação de muitas organizações, que alegaram não ter aproveitado todos os benefícios da implementação porque deram mais atenção à possibilidade de melhorias tecnológicas do que à eficiência operacional e melhoria geral da prestação de serviços.

Segundo as pesquisas feitas pela Accenture³, a maioria das implementações de ERP no setor público, durante os últimos 10 anos, não cumpriram com as expectativas. Não houve mudanças dos processos de forma a explorar todas as potencialidades de um sistema de ERP. Apesar de os governos saberem da importância de mudanças de processos, as necessidades de tecnologia secundarizaram tudo o mais, e as dificuldades políticas a essas mudanças contribuíram ainda mais para esse resultado. Portanto, faz-se necessário retomar a discussão em relação às práticas que viabilizem a melhoria dos processos organizacionais, e é diante dessa necessidade que pretende-se aqui discutir a idéia de *serviços compartilhados*.

De acordo com Schulman, *serviços compartilhados* são “a concentração dos recursos da empresa atuando com atividades, difundidas através da organização, a fim de servir a múltiplos parceiros internos, a baixo custo e com alto nível de serviços, com o objetivo comum de satisfazer os

² ERP é uma estrutura de softwares que facilita o fluxo de informações entre departamentos de uma empresa.

³ A Accenture é uma empresa de consultoria de reconhecimento global que propõe-se a trazer soluções à melhor performance de negócios e governos.

clientes externos e acrescentar valor à empresa” (SCHULMAN, 1999, p.9). Importante ressaltar que trata-se de uma concentração, e não de uma centralização.

Os processos centralizados remetem a uma idéia corporativa. O foco é dirigido para cima, para a matriz da organização, onde localizam-se os fornecedores do serviço. Eles reúnem serviços e os padronizam, enquanto a unidade de negócio pega o que consegue, e vê-se obrigada a contentar-se com isso, pois não encontra meios de recorrer. O problema dessa centralização é que há pouca responsabilidade por parte do pessoal da organização quanto a custos e níveis de serviços.

Em um ambiente de serviços compartilhados, os fornecedores de serviços estão voltados em direção às unidades de negócio a quem fornecem serviços. As unidades de negócios individuais são as parceiras das organizações de serviços compartilhados, e têm o direito de exigir o nível de serviço apropriado. Além disso, num ambiente de serviços compartilhados, os fornecedores de serviços podem estar localizados numa posição central, em centros de excelência, ou encaixados em cada unidade de negócio no sentido físico, de forma que todos se reportem ao administrador dos serviços compartilhados, e não ao diretor de cada unidade. A responsabilidade conjunta em relação aos custos e à qualidade vem de contratos que definam nível de serviço e preço.

Pesquisas realizadas pela Deloitte⁴ apontaram que 95% das grandes corporações mundiais que já tiveram a experiência da implementação de um CSC (Centro de Serviços Compartilhados) revelam ter sido bem sucedidas na

⁴ A Deloitte é uma das maiores prestadoras de serviços de consultoria e auditoria do mundo; fundada em 1815, atua no Brasil desde 1911.

iniciativa. Para 74% das organizações, o retorno foi maior ou igual ao previsto, sendo que o retorno médio sobre os investimentos realizados foi de cerca de 20%, ao longo de um período médio de três anos.

O estudo da Deloitte intitulado “O Futuro dos Serviços Compartilhados” retratou desafios e perspectivas da adoção de CSCs sob a ótica de 70 grandes empresas – a maioria com faturamento superior a 5 bilhões, com matrizes baseadas nas Américas, na Europa e na Ásia. No quadro abaixo estão os principais motivos apontados pelas empresas como razões para a implementação de um Centro de Serviços Compartilhados:

Razões para a implementação de um Centro de Serviços Compartilhados (CSC)	
Motivos apontados pelas empresas	Porcentual de empresas que apontaram cada uma das razões
Padronização de processos	79%
Facilitação da melhoria de processos	72%
Redução de mão-de-obra	70%
Melhoria dos níveis de serviços	68%
Maior controle	50%
Aceleração da implementação de ERPs	44%
Melhoria na visibilidade e comparação de informações	37%
Coordenação da tecnologia da informação	33%

Quadro 1. Razões para a implementação de um Centro de Serviços compartilhados (CSC)

Fonte: Deloitte, 2000

Tempo de Implementação e resistências

A pesquisa feita pela Deloitte indicou que o tempo de implementação dos CSCs foi de até dois anos para 87% das empresas entrevistadas. Segundo Clodomir Félix, da Deloitte, iniciativas como essa requerem um esforço

contínuo de aprimoramento. “Instalar e manter um CSC em operação envolve desafios muito complexos, que incluem a formação de uma cultura efetivamente orientada para o usuário dos serviços, a automatização de práticas manuais, a mensuração permanente dos benefícios, o monitoramento das tarefas e principalmente a transformação do modo de atuar das pessoas da organização”. (DELOITTE, 2000).

Ainda em relação aos dados da pesquisa, foram apontados alguns fatores que podem agilizar a implementação de um CSC, como a presença de um ERP, que facilita o fluxo de informações entre os departamentos da empresa. A maioria das empresas que finalizaram a implantação de um CSC em menos de dois anos já contava com um ERP instalado. Outras variáveis sobre o tempo de implementação de um CSC são o tamanho e o modelo que será adotado.

Em relação às dificuldades, os estudos concluíram que a resistência das equipes de profissionais às mudanças necessárias ao processo de implementação de um CSC constitui o principal ponto de dificuldade para o seu sucesso. Contribui para essa resistência a possível perda de autonomia e do controle das atividades. As organizações revelam ter subestimado, durante a implementação, os esforços que seriam necessários às ações cruciais do projeto como treinamento de pessoas aos novos procedimentos, as implicações culturais contidas na mudança, a comunicação entre os profissionais e o alinhamento estratégico dos profissionais (DELOITTE, 2000).

De forma resumida, os governos têm que passar pelo desafio de cumprir com aparentemente infundáveis objetivos utilizando uma fonte limitada de recursos. Diante do dilema, são opções a diminuição da prestação

de serviços e o aumento dos impostos. Segundo estudo da Accenture focado especificamente no setor público⁵, há uma terceira opção, que viabiliza a melhor entrega de serviços e a diminuição dos custos, que seriam os serviços compartilhados. “Serviços compartilhados ajudam os governos a serem mais focados nos usuários dos serviços, orientados por resultados fiscalizáveis, a partir do momento em que aos governos é dada a oportunidade de focar exclusivamente em suas atividades estratégicas” (ACCENTURE, 2005).

A Accenture define *serviços compartilhados* como “a consolidação de funções administrativas e de suporte de diversos departamentos ou agências para um único pólo organizacional cuja missão é prover serviços da forma mais eficiente e efetiva quanto possível” (ACCENTURE, 2005). Diferentemente de uma centralização, que sugere que serviços serão afunilados para um departamento já existente, de forma a aumentar as responsabilidades deste, serviços compartilhados implicam em uma organização separada, onde funções administrativas e de suporte são o foco, e portanto tratadas com importância primordial. E, diferentemente dos modelos centralizados, CSCs são responsáveis pela entrega de serviços segundo determinado acordo de nível de serviço.

O gráfico abaixo mostra quais são as funções/processos apontados pelos governos que já adotaram os serviços compartilhados como os mais comumente transferidos para o CSC:

⁵ O estudo foi concluído com o relatório *Driving High Performance in Government: Maximizing the Value of Public-Sector Shared Services*

Quais processos/funções entram com mais frequência no escopo dos serviços compartilhados?

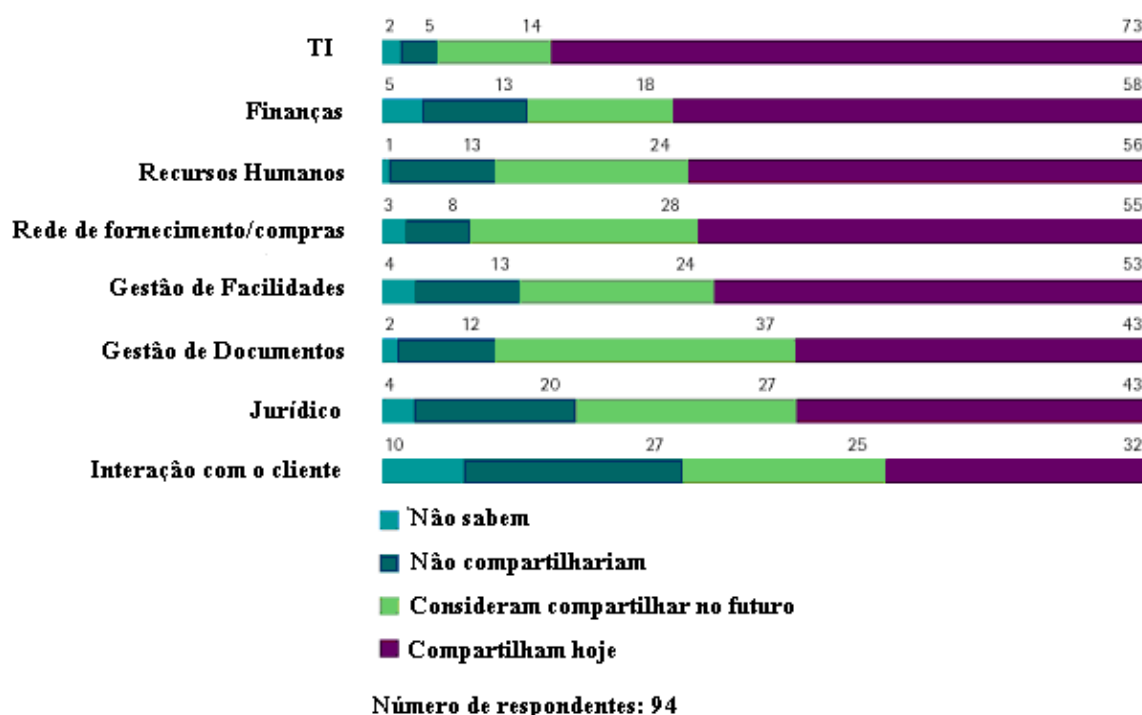


Gráfico 3. Processos no escopo dos serviços compartilhados

Fonte: Accenture, 2005

Para os governos considerados na pesquisa da Accenture, a prioridade é a redução de custos; todavia, há evidências de que a tendência é que se busquem ganhos de eficiência a partir da criação de ambientes em que os processos são padronizados, e os sistemas são consideravelmente melhorados, proporcionando ganhos de qualidade e de velocidade de prestação de serviço.

Apesar dos inúmeros desafios advindos da implantação de serviços compartilhados, há casos de ganhos consideráveis logo nos primeiros períodos após a implantação. Nos Serviços Postais norte-americanos, houve uma economia de US\$71.4 milhões graças aos serviços compartilhados; em Queensland, na Austrália, com apenas 1 ano de serviços compartilhados houve uma economia de AU\$10 milhões, o que surpreende ainda mais porque não era

esperada qualquer economia durante o primeiro ano após a implementação (ACCENTURE, 2005).

Uma questão que merece destaque refere-se ao grau de autonomia do Centro de Serviços Compartilhados. Segundo a Accenture, implementar o CSC como uma entidade separada é um fator chave para o sucesso: separa-se o CSC de conotações negativas de demais unidades de operação; evitam-se conflitos de interesse por permitir clareza na relação entre o provedor e o usuário do serviço; aumenta-se a confiança no nível do serviço, que normalmente é baixa quando a própria organização é a responsável pela sua prestação; inserem-se novos valores, e uma cultura de excelência operacional.

Igualmente importante é a existência de uma equipe gestora dedicada e competente para lidar com o dia-a-dia operacional da organização de serviços compartilhados, o que aumenta a probabilidade de entrega dos benefícios esperados. Mesmo dispondo de pessoal de alta qualidade, alguns líderes que aderiram ao CSC alegam ser necessário, por vezes, fazer uso de expertise e habilidades de parceiros externos.

Apesar dessas questões, que supostamente levariam à contratação externa do centro de serviços compartilhados, ou à formação de parceria com o setor privado, a forma de aquisição adotada pela maioria dos respondentes da pesquisa foi através de provisão interna.

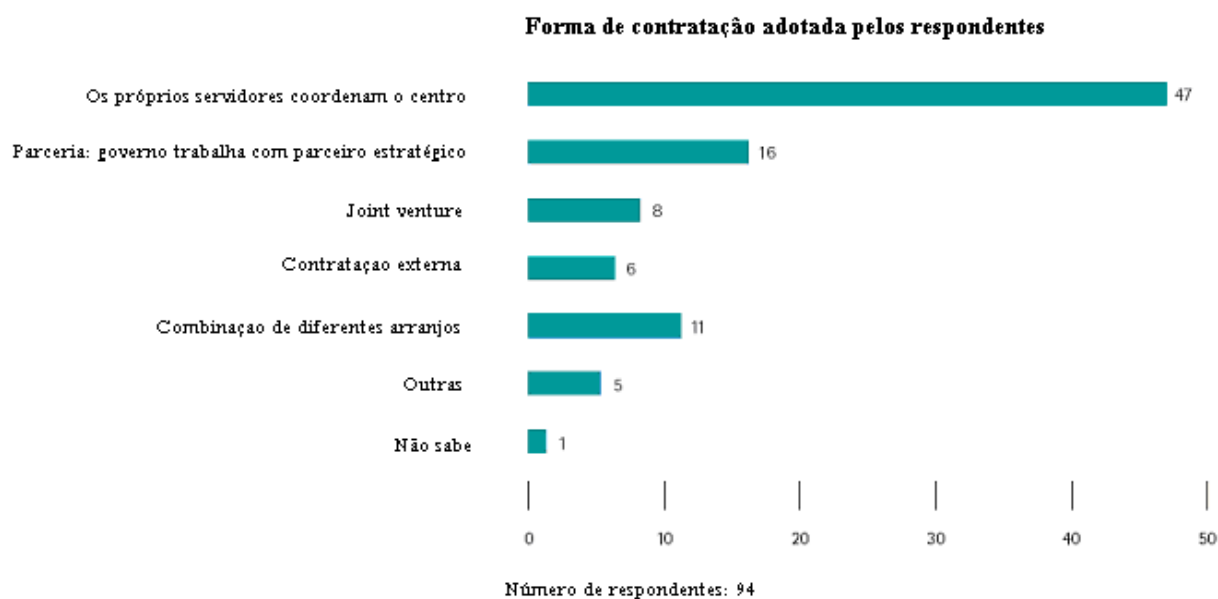


Gráfico 4. Forma de contratação adotada

Fonte: Accenture, 2005

Isso não surpreende a partir do momento em que entende-se que a decisão sofre interferência de questões culturais, e do medo de a Administração se tornar refém de um único fornecedor. Os que escolheram a terceirização do negócio normalmente alegaram o desejo por uma transformação real e significativa. Outras razões citadas foram o desejo de se aproveitar das habilidades de gestão do setor privado, a possibilidade de transferência de risco, e a insuficiência de competência interna.

De forma bem resumida, conclui-se que, apesar das resistências e das dificuldades presentes na mudança inicial, na formação de uma cultura orientada para o usuário do serviço, e no monitoramento constante, as experiências privadas e públicas indicam que a concentração de determinados processos e funções da organização em um único Centro de Serviços Compartilhados proporciona um potencial de redução de custos e melhoria

significativa da qualidade de prestação dos serviços. Contudo, para ser devidamente explorado o potencial de um CSC, é necessário que a ele seja somada uma combinação otimizada de esforços que assegurem a funcionalidade do ambiente, por meio da integração de processos, pessoas, locais, tecnologias e informações; em outras palavras, a literatura sugere que a criação de um Centro de Serviços Compartilhados e sua gestão calcada nos princípios da Gestão de Facilidades são capazes de trazer ganhos de eficiência à organização.

Enfatiza-se que essa possibilidade ainda é particularmente pouco explorada no setor público, onde implementar mudanças é sempre mais difícil que em qualquer negócio privado. Pretende-se discutir adiante a possibilidade de se implementar um CSC gerido sob a égide da Gestão de Facilidades na Cidade Administrativa de Minas Gerais.

4 TERCEIRA PARTE

4.1 A CIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Projeto da Cidade Administrativa representa um dos projetos de maior relevância para o Governo de Minas Gerais. Mais do que uma obra de grande impacto, ele se propõe a ser uma ferramenta para o desenvolvimento socioeconômico da região norte e adjacências de Belo Horizonte, e para a consolidação de um novo conceito de gestão pública para o Estado de Minas Gerais.

O projeto arquitetônico, assinado por Oscar Niemeyer, deu forma ao empreendimento, que está sendo instalado em uma área de 804 mil metros quadrados, e irá concentrar, no mesmo espaço, 17 Secretarias de Estado e outros órgãos da Administração direta e indireta do Estado. Ao todo, serão mais de 270 mil metros quadrados de área construída, nos quais transitarão, diariamente, 16000 funcionários⁶ e outras 10000 pessoas (MINAS GERAIS, 2008).

A obra da Cidade Administrativa está avaliada em R\$ 880 milhões e está sendo realizada pela Companhia de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (CODEMIG), com base no processo tradicional de licitação de obras públicas (Lei Federal 8.666 de 1993). O término da construção está previsto para dezembro de 2009.

O Palácio do Governo destaca-se por sua estrutura de concreto armado. O modelo da estrutura consiste em um triângulo com 150 metros de extensão e 20 metros de largura, suspenso por cabos de aço revestidos de concreto e presos a um pórtico também de concreto, resultando num extenso vão livre, que se supõe o maior já construído.

As duas torres, de 15 andares e cobertura, abrigarão as Secretarias de Estado e demais órgãos vinculados (ANEXO B). Nelas, serão instaladas salas de reunião, de apoio, lanchonetes etc. O complexo dispõe ainda de seis blocos de estacionamento, com capacidade para 5 mil veículos (MINAS GERAIS, 2008).

Entre os dois prédios das Secretarias, está sendo construído um centro de convivência que contará com a instalação de um Posto de Atendimento

⁶ Discute-se na Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais que esse número pode chegar a 19000.

Integrado ao Cidadão, lojas de conveniência, postos bancários, posto médico, agência de correios, café etc.

Segundo os formuladores do projeto, com a Cidade Administrativa, deseja-se aliar funcionalidade e tecnologia, criando-se prédios inteligentes e modernos, capazes de prover aos servidores melhores condições de trabalho e, aos cidadãos, melhores serviços públicos.

Mas talvez o maior e mais significativo impacto gerado pelo Projeto da Cidade Administrativa do Governo Mineiro esteja na reforma, sem precedentes, que ele pretende realizar sobre a gestão, a tramitação e a logística de processos, documentos, informações e serviços administrativos. Os mentores do projeto alegam que essa transformação ocorrerá por meio da utilização otimizada da expertise, da tecnologia e das melhores práticas de gestão que hoje são encontradas no mercado.

Dentre os inúmeros desafios para a implantação e operação do projeto está a contratação de serviços referentes ao gerenciamento de facilidades da Cidade Administrativa. Segundo relatórios elaborados pela consultoria AGR, contratada pela Administração Pública Mineira para propor soluções em relação ao gerenciamento de facilidades para o caso específico da Cidade Administrativa, foram elencadas 29 classes de serviço, divididas entre serviços técnicos, de suporte, administrativos e de gestão de espaços.

Serviços técnicos:

- 1-Manutenção predial civil
- 2- Manutenção hidráulica
- 3- Manutenção elétrica
- 4-Manutenção eletromecânica

5-Ar condicionado

6-Gestão de utilidades

7-Detecção, prevenção e combate a incêndio

8-Apoio à TIC e ao gerenciamento de documentos e arquivos

9-Apoio à mobilidade e ao transporte

Serviços de suporte

10- Serviços de segurança do trabalho, saúde ocupacional, ambulatórios

e pronto-socorro

11-Serviços de segurança, vigilância, recepção e portaria

12-Serviços de paisagismo e jardinagem

13-Serviços de sinalização de ambientes

14-Serviços de limpeza interna

15-Serviços de limpeza externa

16-Serviços de gestão de resíduos

17-Serviços de controle integrado de pragas

18-Serviços de alimentação coletiva

19-Serviços de gestão de estacionamentos e controle do tráfego

Serviços administrativos

20- Serviços ao usuário interno e comunicação social

21- Serviços de administração de contratos e RH

22- Serviços de gestão de suprimentos

23- Serviços de contabilidade, auditoria e controle de despesas

operacionais

24- Serviços de contratação de seguros

25- Serviços de gerenciamento de riscos

26- Serviços de gestão da conformidade legal e normativa

Serviços de gestão de espaços

27- Serviços de mudança física inicial

28- Serviços de gestão do mobiliário, projetos e mudanças na distribuição interna

29- Serviços de suporte à gestão de espaços

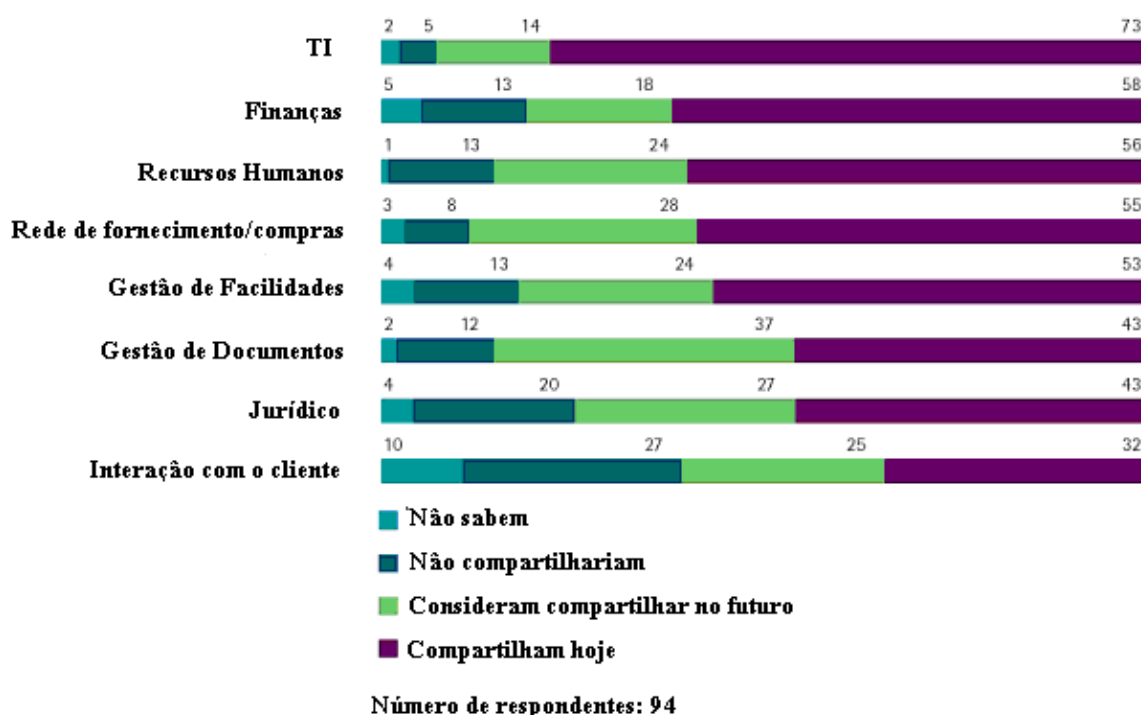
Considerações foram feitas ao longo deste trabalho a respeito das idéias por trás da Reforma Gerencial, presentes na plataforma política do governo que vislumbrou todo o projeto de construção, implantação e operação da Cidade Administrativa, assim como foram discutidos os aspectos mais relevantes dos temas Parcerias Público-Privadas, Gestão de Facilidades e Serviços Compartilhados sob a ótica dos ganhos de eficiência. Em seguida foram feitos esclarecimentos a respeito do projeto da Cidade Administrativa, e elencadas as classes de serviço necessárias ao pleno funcionamento da CA, segundo estudos específicos. O objetivo dessas considerações foi oferecer uma fundamentação para avaliação analítica da hipótese central que aqui se levanta.

A hipótese central levantada, cuja análise desenvolve-se a seguir, é que a estruturação de serviços de Gestão de Facilidades por meio da construção de um Centro de Serviços Compartilhados gerido por uma única empresa em um contrato de longo prazo, ou seja, via contrato de Parceria Público-Privada, apresentaria vantagens que permitiriam serviços de maior qualidade a um menor custo ao Estado de Minas Gerais.

4.2 UM CONTRATO DE PPP E UMA GESTÃO INTEGRADA PARA A CIDADE ADMINISTRATIVA

Primeiramente, faz-se importante destacar que, segundo estudos empreendidos pela Deloitte, muitas empresas já concentraram os processos relativos ao Gerenciamento de Facilidades num Centro de Serviços Compartilhados, enquanto outras tantas empresas pretendem fazer o mesmo no futuro, como mostra o gráfico:

Quais processos/funções entram com mais frequência no escopo dos serviços compartilhados?



Uma vez que essa prática já existe, a experiência individual de cada empresa que optou por ela representa um banco de informações para as próximas organizações que decidirem por adotá-la. Além disso, o fato de empresas considerarem concentrar futuramente os serviços de *facilities* num

CSC indica que ele muito provavelmente trouxe benefícios para as empresas que o fizeram.

A Administração Pública Mineira pode se beneficiar da padronização de processos e dos ganhos de qualidade dos serviços relativos às facilidades da mesma forma que outras organizações o fizeram, com a vantagem de poder copiar acertos e evitar erros cometidos por essas organizações na implementação de seus CSCs.

Em relação ao modelo de contratação, entende-se que os principais condutores de ganhos de eficiência das PPPs mencionados anteriormente são possíveis para o caso concreto, a partir da construção de um CSC, e de sua respectiva gestão integrada. São eles:

a) Transferência de risco: a transferência para o setor privado, através da PPP, dos riscos que serão melhor administrados por ele do que pelo poder público.

Há hoje, nos mercados mundial e brasileiro, empresas especializadas em *facilities*, que prestam esses serviços em grande escala para complexos prediais. A amplitude de prestação desses serviços, por inúmeras empresas, em inúmeros locais, é um indicador forte de que elas tenham adquirido o knowhow necessário para mitigar bem os riscos de seus negócios, provavelmente melhor do que o poder público faria. Sendo assim, a transferência desses riscos para o parceiro privado seria, sem dúvida, do interesse da Administração Pública.

Um indicador de que essa transferência de risco é possível remonta à interação das três dimensões da GF que compoem o núcleo do departamento: políticas e estratégias, inteligência, e gerenciamento de serviços. Na dimensão de política e estratégias, o gerente de facilidades formula as demandas de

criação, novas tecnologias, atendimentos legais e governamentais, planejamento estratégico e direção. Na dimensão de inteligência, criam-se os métricos que monitorarão o desempenho das atividades exigidas pelos clientes dentro das restrições internas e externas. Na dimensão de gerenciamento de serviços, o gerente coloca em ação o planejamento traçado, monitorado periodicamente.

A dinâmica para permitir que a prestação dos serviços siga os padrões estabelecidos, ou seja, a constante interação entre essas dimensões é toda de responsabilidade do parceiro privado contratado para gerir as facilidades. Uma vez que sua remuneração está vinculada à qualidade dos serviços prestados, ela está indiretamente vinculada à adequada dinâmica das três dimensões. Logo, o parceiro privado terá incentivos para direcionar seus esforços ao funcionamento pleno da dinâmica, e terá total interesse tanto na elaboração das melhores políticas e estratégias, e dos métricos adequados para monitoração do desempenho das atividades exigidas pelos clientes, quanto num gerenciamento de serviços de qualidade. Ele arcará com os riscos envolvidos na elaboração das três dimensões e na interação entre elas.

Por fim, há os riscos referentes à própria construção de um CSC. Se a remuneração do parceiro privado depende da qualidade de prestação dos serviços, é do seu interesse montar uma estrutura física adequada em que esses serviços serão geridos, com a preocupação de não comprometer seus resultados futuramente. Mais uma vez, o parceiro privado mitigará os riscos da construção.

b) Especificação baseada em resultados: os serviços adquiridos através de PPP são considerados *outputs*, e o pagamento do parceiro privado está vinculado à qualidade e à tempestividade do serviço prestado.

Como já foi mencionado anteriormente neste trabalho, o desafio em termos de gestão de facilidades é coordenar o conhecimento das diversas especializações, de forma a oferecer ao requisitante do serviço uma competência integrada, concentrada em um bom atendimento; fica claro que a preocupação com resultados é inerente à gestão de facilidades.

A Accenture define serviços compartilhados como “a consolidação de funções administrativas e de suporte de diversos departamentos ou agências para um único pólo organizacional cuja missão é prover serviços da forma mais eficiente e efetiva quanto possível”. O foco dos serviços compartilhados é o usuário, cujo interesse é ver qualidade na prestação do serviço solicitado; logo, o gestor do CSC orienta-se pelos outputs, ou seja, o seu objetivo é a satisfação do usuário em relação ao serviço por ele solicitado. A grande razão de ser do CSC é possibilitar que os resultados sejam entregues com qualidade, configurando, assim, a estrutura mais adequada para a prestação de serviços com especificação baseada em outputs, que caracteriza a PPP.

c) Natureza de longo prazo dos contratos, vista como essencial, por três razões principais:

1-É necessário que haja um tempo razoável para a recuperação do investimento inicial.

A construção de um Centro de Serviços Compartilhados que permita a gestão integrada dos serviços, prestados continuamente para praticamente toda a máquina pública mineira depende de um investimento inicial considerável. E

portanto, depende de uma relação contratual que permita que esse investimento seja garantido, como é o caso da concessão administrativa, espécie de PPP. A garantia de remuneração do parceiro privado ao longo dos anos permite que esse investimento inicial aconteça, sendo o parceiro privado o responsável por levantar o capital para o investimento, dentro das amplas possibilidades de geração de capital presentes na lógica privada.

A elaboração de políticas e estratégias, e de métricos internos, assim como o treinamento de funcionários, e toda a campanha que as mudanças trazidas pela nova lógica de prestação de serviços irão demandar também dependem de investimento inicial, que poderá ser recuperado a partir da remuneração continuada do parceiro privado porquanto durar o contrato de PPP.

2-Um contrato longo sugere que deve haver investimento em abordagens alternativas de prestação de serviços, uma vez que as conjunturas mudam com o tempo, e o contrato deve, na medida do possível, prever cenários futuros e sugerir soluções.

A importância de prever cenários futuros de mudanças conjunturais é particularmente relevante no caso específico da Administração Pública, uma vez que de quatro em quatro anos há a possibilidade de redefinição dos atores governamentais, o que traz mudanças para toda a máquina pública, que fica sujeita ao plano de governo dos novos líderes. É de suma importância que haja investimento em abordagens alternativas, prevendo possíveis soluções para problemas em cenários diversos; e esse investimento também depende de tempo de recuperação pelo investidor.

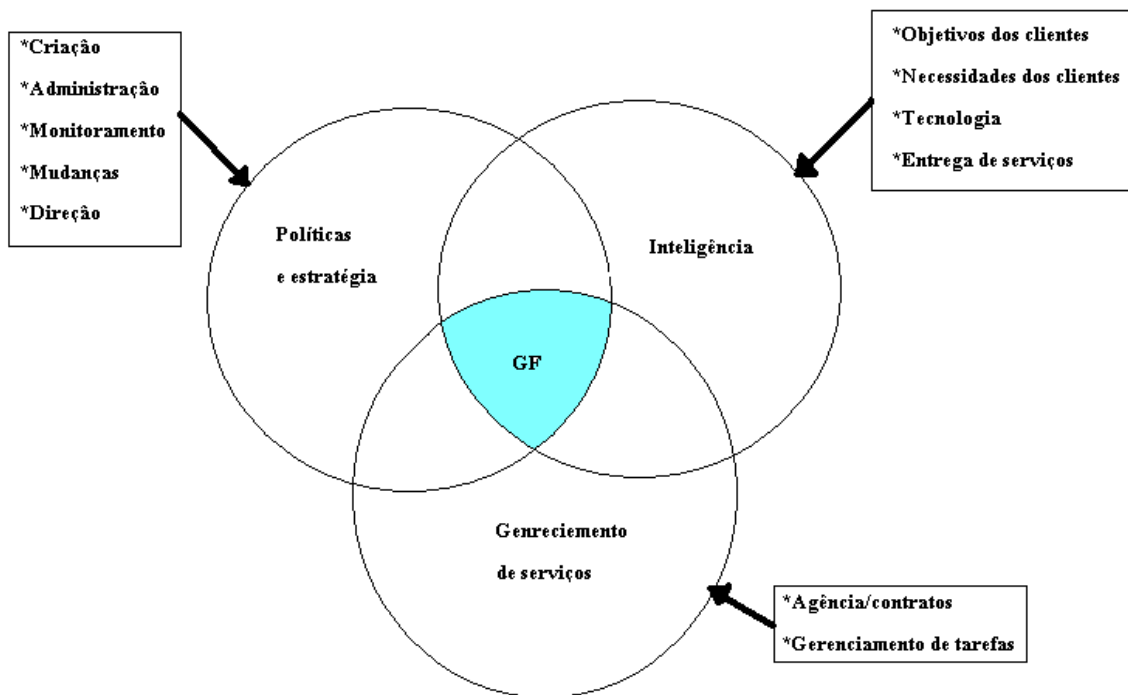
3-Ao provedor dos serviços são dados incentivos para se preocupar com o custo do projeto durante toda a vigência do contrato. Essa é uma área em que, segundo a Arthur and Andersen, o serviço público tradicionalmente deixa a desejar. Na alternativa de contratação tradicional, não costuma-se dar a devida importância ao custo referente aos anos que virão na hora de listar as especificações das atividades, ou na hora de definir os valores que deverão ser investidos para que o serviço continue sendo prestado no padrão que fora especificado. Espera-se que, após 20 anos de vigência do contrato, ao adentrar um hospital construído a partir de uma parceria público-privada, encontrar-se-ão condições e prestação de serviço dentro dos padrões primeiramente estabelecidos. Não há esse mesmo nível de confiança quando fala-se em serviços contratados da forma tradicional.

É de suma importância o estabelecimento de uma relação contratual para gestão continuada do CSC que ofereça incentivos ao contratado para se preocupar com a manutenção das estruturas e a continuidade da prestação de serviços de qualidade. No caso da PPP, o fato de a remuneração do parceiro privado estar diretamente vinculada à qualidade dos serviços faz com que ele tenha interesse financeiro em criar estruturas que permitam a manutenção dos padrões primeiramente estabelecidos.

d) Mensuração de performance e incentivos: estes são uma forma de assegurar que haverá, de fato, o ganho de eficiência prometido no acordo original.

Mais uma vez destacam-se as três as dimensões da GF que compoariam o núcleo do departamento: políticas e estratégias, inteligência, e gerenciamento de serviços. Na dimensão de inteligência, criam-se os métricos que direcionam

o monitoramento do desempenho das atividades exigidas pelos clientes dentro das restrições internas e externas.



Portanto, a gestão de facilidades prevê em sua composição a mensuração de performances, o que coaduna com uma relação contratual que também tenha essa exigência.

Para garantir a mensuração de desempenho e os incentivos, é necessário que se dê atenção, no contrato firmado entre a Administração e o gestor de facilidades privado, às seguintes considerações:

1-O nível da penalidade a ser aplicada pelo contratante em relação a alguma performance que já esteja fadada a pontuar abaixo do esperado. Essa informação ajudará a se saber se os incentivos estão funcionando na prática.

2-O registro da performance individual dos contratados, de forma que essa informação seja disponibilizada a outras autoridades que podem vir a fazer contratações daquele serviço. Afinal, é do interesse público que os sucessos e as lições aprendidas alimentem as tomadas de decisões em relação a futuras contratações; além disso, a noção de que há um registro individual de performance é um incentivo para trabalhar melhor.

3-O paralelo entre os reais custos e benefícios em relação ao que se supôs primariamente.

4-O compartilhamento das informações relativas às melhores práticas de mensuração de desempenho.

e) Competição: o ganho de eficiência de um projeto é mais facilmente demonstrável quando houve uma eficiente competição baseada em preço.

Há alguns elementos considerados importantes para que haja competição no processo de contratação de uma PPP, a começar por um *pool* de fornecedores interessados. Alguns mercados, como o de escolas, e o de gestão de resíduos, são beneficiados pela existência de um pool de expertise, como por exemplo, na construção de galpão para containers de lixo. Outros setores, como o de prisões, foram capazes de criar e nutrir um mercado, inclusive atraindo expertise de fora.

Um outro elemento é a percepção do mercado, que irá direcionar recursos para as áreas em que houver as melhores oportunidades, o que deve ser devidamente sinalizado pelo setor público, antes e durante a formação da parceria.

Há hoje, no Brasil e no mundo, empresas especializadas em *facilities* não só dispostas a contratar com a Administração, mas sedentas para tanto, o

que resulta em competição. E, uma vez formalizada a parceria, o parceiro privado poderá efetuar subcontratações conforme o que for acordado no seu contrato com o poder público; são inúmeras as empresas que prestam individualmente cada um dos serviços anteriormente elencados, de forma que haverá ainda mais competição. Apesar de esta última não afetar diretamente os ganhos de eficiência da PPP em si, ela os afeta indiretamente, afinal é do interesse do parceiro público que o parceiro privado consiga bons negócios.

Por fim, um elemento importante para que haja ganhos de eficiência a partir da competição entre os licitantes é a constante pressão sobre o preço. Isso acontece quando há um número consistente de interessados em contratar com a Administração, o que acredita-se ser a realidade no caso da Cidade Administrativa de Minas Gerais; é intuitivo pensar que todos os agentes privados capazes de investir na construção do CSC e na gestão continuada desses serviços para a CA irão competir na licitação de escolha do parceiro privado, uma vez que é um contrato que já prever a remuneração do parceiro privado para vários anos.

f) Habilidades de gestão do setor privado: a habilidade do setor privado de apresentar eficiência, tanto gerencial quanto operacional, é considerada essencial para o sucesso da PPP.

Uma questão que merece destaque refere-se ao grau de autonomia do Centro de Serviços Compartilhados. Segundo a Accenture, implementar o CSC como uma entidade separada é um fator chave para o sucesso: separa-se o CSC de conotações negativas de demais unidades de operação; evitam-se conflitos de interesse por permitir clareza na relação entre o provedor e o usuário do serviço; aumenta-se a confiança no nível do serviço, que normalmente é baixa

quando a própria organização é a responsável pela sua prestação; inserem-se novos valores, e uma cultura de excelência operacional.

Igualmente importante é a existência de uma equipe gestora dedicada e competente para lidar com o dia-a-dia operacional da organização de serviços compartilhados, o que aumenta a probabilidade de entrega dos benefícios esperados. Mesmo dispondo de pessoal de alta qualidade, alguns líderes que aderiram ao CSC alegam ser necessário, por vezes, fazer uso de expertise e habilidades de parceiros externos.

Os relatórios da consultoria AGR Advisory Services, elaborados juntamente com a TEVEC Metodologias e Sistemas, também vão no sentido de propor a concessão administrativa para os serviços listados, com algumas particularidades. Nos termos do relatório final, “todos os serviços listados poderiam, por princípio, ser incluídos em contrato regular de gerenciamento de facilidades, sob o formato de anexo ao contrato de PPP, por meio de uma concessão administrativa, nos termos da lei federal 11079 de 2004, para o caso específico do Novo Centro Administrativo do governo de Minas Gerais – CAD-MINAS” (TEIXEIRA, 2008).

Ainda nos relatórios, recomenda-se tratamento especial para determinados serviços com características de criticidade, ou seja, serviços cuja falha poderia representar perdas relevantes ou complicações severas para a Administração. São os serviços relacionados à TIC – tecnologia da informação e comunicações (telefonia, redes lógicas, sistemas e comunicação), gestão de documentos e arquivos (digitalização e guarda referenciada de documentos originais, arquivos ativos e arquivos mortos), ao transporte dos servidores para a Cidade Administrativa e à alimentação.

A consultoria AGR também propõe uma solução para alguns dos problemas descritos no item 3.3.2 deste trabalho. Segundo os estudos feitos pela Deloitte, no que diz respeito às dificuldades, a conclusão é que a resistência das equipes de profissionais às mudanças necessárias ao processo de implementação de um CSC constitui o principal ponto de dificuldade para o seu sucesso. Contribui para essa resistência a possível perda de autonomia e do controle das atividades. As organizações revelam ter subestimado, durante a implementação, os esforços que seriam necessários às ações cruciais do projeto como treinamento de pessoas aos novos procedimentos, as implicações culturais contidas na mudança, a comunicação entre os profissionais e o alinhamento estratégico desses profissionais.

Dadas as dificuldades, a AGR sugere ao governo de Minas a criação de uma estrutura governamental de interface com o parceiro privado, chamada de COESF-T (Coordenadoria do Espaço Físico e da Tecnologia). Essa coordenadoria poderia ser organizada como uma Prefeitura, onde o prefeito seria eleito pelos usuários (os Secretários de Estado e os Presidentes de Autarquias e Empresas Estatais), como seu representante nas relações com o parceiro privado, podendo ser apoiado por equipe técnica especializada em cada um dos serviços alencados. Além disso, determinadas atividades de foco estratégico seriam controladas pela COESF-T, como a terceirização de fornecedores, que sugere-se que seja controlada a partir do mecanismo de “terceirização autorizada apenas para fornecedores pré-cadastrados na COESF-T, que cumpram determinadas exigências de organização, capitalização e experiência específica, que podem ser exigidas pelo Governo de Minas”

(TEIXEIRA, 2008, P.3). Dessa forma, as resistências fundadas em perda de autonomia e controle seriam drasticamente enfraquecidas.

5 CONCLUSÃO

Dado o que foi exposto ao longo do trabalho, conclui-se que a alternativa de execução dos serviços necessários ao funcionamento da CA envolvendo uma contratação de Parceria Público-Privada apresenta diversas condições que permitiriam ganhos de eficiência ao governo de Minas Gerais.

Nesta alternativa, o parceiro privado implementaria um Centro de Serviços Compartilhados, que concentraria os serviços anteriormente alencados, e seria responsável pelo gerenciamento integrado desses serviços porquanto durasse o contrato.

Apesar da constatação das condições potenciais para o oferecimentos dos ganhos de eficiência, é imprescindível que haja um estudo cauteloso para o caso concreto sempre que se optar por essa forma de contratação. A cautela justifica-se diante da possibilidade de a decisão de recorrer à formalização de Parceria Público-Privada tratar-se de uma barganha faustiana, um negócio em que há um ganho no curto prazo seguido de um enorme custo no longo prazo. Outras razões para cautela são a complexidade do contrato e o desafio de se construir canais transparentes de fiscalização.

Diante da alternativa de implementação de um CSC através de Parceria Público-Privada, uma questão crucial nos estudos relativos ao caso concreto da

Cidade Administrativa diz respeito ao momento da contratação, uma vez que os desafios são consideravelmente maiores se essa decisão for tomada depois que a CA for inaugurada e estiver já em funcionamento, inclusive com contratos de prestação de serviços já firmados segundo regras de licitação previstas na Lei 8666. A previsão de inauguração já para dezembro de 2009, sem dúvida, representa um fator chave das decisões governamentais, que acabam priorizando a celeridade em detrimento à qualidade. Se for este o caso para as decisões concernentes aos serviços de facilidades, a decisão de implementar um CSC através de PPP futuramente dependerá de estudos que apontem se os ganhos potenciais superam os custos de fazer essas modificações sobre uma estrutura em pleno funcionamento.

5.1 AGENDA FUTURA

Além de um estudo minucioso para o caso concreto da Cidade Administrativa de Minas Gerais, sugere-se que uma agenda futura de pesquisas deva incluir:

1- Uma revisão mais ampla das políticas públicas de forma a classificá-las entre aquelas em que PPPs podem ser uma alternativa de contratação e aquelas em que não podem sê-la.

2- Uma revisão do que seriam as relações entre as PPPs e os desenhos que assegurem o devido *accountability*.

3- Um entendimento aprofundado da natureza dos trade-offs que enfrentam os governantes diante da decisão de se firmar uma PPP, como *accountability versus* eficiência, *independência versus* controle, e valores públicos *versus* valores privados.

REFERÊNCIAS

ACCENTURE. Driving High Performance in Government: Maximizing the Value of Public-sector Shared Services. Copyright 2005 Accenture. Janeiro 2005. Disponível em <http://www.accenture.com/Global/Services/By_Industry/Government_and_Public_Service/PS_Global/R_and_I/DrivingServices.htm>.

ACCENTURE. Focus on Value: The Case for Shared Services in the Public Sector. Copyright 2003 Accenture. 2003. Disponível em <http://www.accenture.com/Countries/Canada/Research_And_Insights/MaximizingServices.htm>.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Reforma do Estado: uma necessidade? Revista do tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n 4, 1997.

ARTHUR ANDERSEN AND ENTERPRISE LSE AALSE. Value for money Drivers in the Private Finance Initiative: a Report commissioned by AALSE. London: HM Treasury Taskforce, 2000.

BELO HORIZONTE. Secretaria de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Governador apresenta projeto do Centro Administrativo. Belo horizonte, 3 de março de 2008. Disponível em Minas Online <http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=181&Itemid=74>.

BRASIL. Lei 11079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração

pública. Disponível em
<http://www.governoemrede.sp.gov.br/ead/licitacao2/midioteca/legislacao_federal/leis/ordinaria/1Leifederaln11079de30122005.pdf>.

BRASIL. Lei 8987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Câmara de Reforma do Estado, 1995. Disponível em
<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espana, 2-5 Novembro 2004.

DELOITTE. Pesquisa global ad Deloitte revela a consolidação da prática de serviços compartilhados em grandes empresas. 2000. Disponível em
<http://www.deloitte.org/dtt/cda/doc/content/Deloitte_PR_compartilhamento_servicos.pdf>

FLINDERS, Matthew. The Politics of Public-Private Partnerships. Trabalho apresentado à Democratic Network Governance Conference. Copenhagen, Denmark: outubro 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia científica. São Paulo: Atlas, 1995.

MINAS GERAIS. Edital de Licitação n 04/2008. Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Disponível em< www.planejamento.mg.gov.br> e
<www.compras.mg.gov.br>. Acesso em: setembro 2008.

MINAS GERAIS. Lei 14868, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o programa estadual de parcerias público-privadas. 200. Disponível em
<http://www.transportes.mg.gov.br/downloads/lei14868_2003.pdf>.

MONTEIRO, Vera; CÂMARA, Jacintho Arruda et al. Parcerias Público-Privadas. Coordenação Carlos Ari Sunfeld. São Paulo: Malheiros, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública 34(4), julho 2000: 55-72. Trabalho apresentado ao Seminário “Moderna Gestão Pública”, patrocinado pelo INA – Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa, março 2000.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public Management Reform: a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 2004.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de trabalhos científico, teses, dissertações e monografias. Belo Horizonte, 2006. Disponível em <http://www.pucminas.br/biblioteca/>

QUINELO, Robson; NICOLETTI, José Roberto. Gestão de Facilidades: aprenda como a integração de infra-estrutura operacional de sua empresa pode criar vantagem competitiva. São Paulo: Novatec, 2006.

SCHULMAN, Donniel S; HARMER, M; DUNLEAVY, J. Shared Services: adding value to the Business Units. John Wiley & Sons Inc, 1999.

TEIXEIRA, Rubens et al. Definição do Modelo de Contratação de Gerenciamento de Facilidades para o Centro Administrativo o Governo de Minas Gerais. Trabalho apresentado à Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. São Paulo: AGR Advisory Services e TEVEC Metodologias e Sistemas, julho 2008.

UNIÃO EUROPÉIA. Livro verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões. 2004. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type_doc=COMfinal&an_doc=2004v_doc=327.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ANEXO A – Itemização mínima sugerida para o contrato de PPP

Quadro 1. Itemização mínima sugerida para o Contrato de PPP.

Contrato de PPP	
Capítulos	
Descrição geral	Cabeçalho, definição das partes, descrição dos objetivos, descrição das funções da SGF, harmonização entre estratégias das partes, definição do escopo do contrato, descrição dos envolvidos.
Lista básica dos serviços requeridos	Detalhamento exaustivo dos serviços (Caderno de Encargos do Concessionário – vide Relatório do Produto 2)
Condições gerais - provisões	Definições dos termos utilizados no contrato, lei de aplicação, identificação de normas e regulamentos, normas técnicas ou padrões da indústria, tributos, língua, lista dos documentos do acordo, hierarquia contratual, regras de confidencialidade, metodologia para aplicação em situações de impedimentos e força maior, regras da subcontratação, regras da propriedade intelectual, procedimentos de divulgação de informações à imprensa, regras da comunicação com “stakeholders”, regras do manuseio de documentos, interface com terceiros, sistema de informações gerenciais, regras para segurança, saúde e proteção, código de conduta.
Condições de término	Definições de cenários possíveis para o término contratual, atividades da desmobilização, responsabilidades da SGF e do cliente.

Contrato de PPP	
Obrigações do contratante	Especificação das responsabilidades do contratante.
Cominações por inadimplência do contratante	Situações previstas e multas aplicáveis ao contratante (COESF-T ou Governo do Estado, obrigatoriedade contida na Lei Federal nº 11.079/2004)
Obrigações da contratada	Responsabilidades gerais de operação do CAD-MINAS, obrigações de garantia de qualidade dos serviços, obrigações de melhoria contínua ("benchmarking"), fornecimento de equipamentos, materiais e meios, cuidado com a conformidade legal e normativa, relatórios obrigatórios, disponibilização de pessoal próprio da SGF e de terceiros sob sua responsabilidade etc.
Cominações por inadimplência da contratada	Situações previstas incorporadas ao sistema de mensuração do desempenho, com as penalidades aplicáveis e a metodologia de cálculo da remuneração (mecanismo de pagamento em função da performance).
Regras de transferência de pessoal	Situações de transferências de pessoal existente (do Governo ou de terceiros) para a SGF.
Cronograma e datas principais	Lista de datas relevantes, data de eficácia do contrato, cronograma da implementação, cronograma da fase de otimização e estabilização, situações de extensão do contrato, datas relevantes para o término normal do contrato.
Preço, mecanismo de pagamento e contabilidade	Definição do preço-teto e do mecanismo de cálculo da contraprestação pública, QID e regras de contabilidade (controle das despesas operacionais), regras da liquidação financeira, datas de pagamento, regras para emissão de faturas, regras para atrasos, regras do último pagamento, regras dos reajustes, "disclosure" de dados para mercado de capitais.

Contrato de PPP	
Mudanças no acordo	Regras para a incorporação de alterações contratuais (acréscimos, exclusões, mudanças de escopo), definições das regras de formalização das mudanças.
Situações de inadimplência	Regras em caso de falhas graves, abandono, suspensão, término antecipado.
Auditoria	Procedimentos e obrigações da SGF.
Riscos e responsabilidades	Garantias, limites e obrigações, situações de emergência.
Seguros	Extensão, escopo e responsabilidades cobertas por seguros das partes, seguros de terceiros, obrigações de manutenção em vigor de apólices previstas (renovação de apólices).
Força maior	Definição, procedimentos e conseqüências da força maior.
Arbitragem	Regras da arbitragem, tratamento previsto para situações especiais (corrupção e fraudes), foro.
Reposição de ativos e atividades de projeto	Definição das responsabilidades de proprietário e da gestão sobre ativos, condições para adição ou troca/reposição de ativos, atividade de projeto, definições de risco e responsabilidades por ativos, defeitos latentes e término contratual. Nível de qualidade dos ativos quando da devolução para o Governo ao término do Contrato.

Acordo de Nível de Serviço	
Capítulos	
Descrição geral	Descrição do serviço requerido, das iniciativas a serem tomadas pela SGF, das ferramentas (procedimentos, planos e “script” da execução), dos meios, das técnicas, do treinamento necessário, dos itens de consumo, dos padrões de equipamentos e sua utilização e dos requisitos de segurança.
Processos da organização	Influência dos serviços da SGF sobre o processo primário do cliente, identificação das interfaces críticas e tratamento.
Condições gerais	Definições gerais, esclarecimento das interfaces da organização, rotinas de solicitação de serviços (“script” das OS – ordens de serviço - na Central de Chamados), rotinas da entrega dos serviços, metodologia da verificação dos serviços (“check-list”, testes, participantes - Verificador Independente - cronograma da mensuração, aceitação, garantia da qualidade do processo ou do bem, definições do comprometimento do cliente (assistência, treinamento, cooperação, acesso, infra-estrutura, utilidades, coordenação do espaço físico, equipamentos, facilidades, materiais, mídias, informações, documentação, dados (obrigação de informar), acesso a dados (direito de se informar), pessoal, serviços próprios, serviços de terceiros, supervisão, teste, inspeção, confirmação do desempenho, condições de participação em decisões e extensão das alçadas.
Mudanças contratuais	Metodologia para incorporação de alterações contratuais (no “SLA” ou “ANS”), explicitação das condições que justifiquem alterações contratuais, procedimento de ajuste do preço.

Acordo de Nível de Serviço (incorporação ao Contrato de PPP)	
Estrutura e comunicações	Definições da estrutura física de comunicações (rede de dados e acessos permitidos) e relatórios obrigatórios (sistemática de divulgação de resultados e providências).
Definições e esclarecimentos	Propriedades (definição de proprietário), procedimentos para adições, exclusões e variações, inclusive para reposição de ativos ou mudança de procedimento, definições da transferência de garantias de fornecedores, especificação técnica detalhada dos serviços, definição de serviço adequado, especificação detalhada da interface SGF/COESF-T, listagem exaustiva dos equipamentos, ferramentas, materiais (inclusive estoque de reposição, consumíveis etc.), mídia (qualidade), a serem fornecidos pela SGF, serviços adicionais/optativos (projetos de reparos, gestão de reformas e mudanças, "help desk" e "central de chamados", serviços de faturamento, consultoria técnica, treinamento e suporte a mudanças, otimização de longo prazo, pequenos trabalhos).
Obrigações e requisitos mínimos	Segurança, saúde e meio-ambiente - regras mínimas, conformidade legal, datas de mobilização, implementação, assunção de responsabilidades, "full service", treinamento, troca de documentos, dados e informações, regras do término regular (desmobilização, transferência da responsabilidade por equipamentos críticos, dados e informações, espaço físico, documentação).

Acordo de Nível de Serviço	
Preço, mecanismo de pagamento e contabilidade	Estrutura da remuneração, descontos especiais para subcontratados, procedimentos para faturamento, metodologia e aplicabilidade dos critérios e limitações do mecanismo de pagamento, bonificações, retenções de pagamento, especificação das situações em que a SGF poderá gerenciar recursos financeiros do cliente.
Anexos	Documentos de referência (leis, normas, regulamentos, lista de preços, manuais de O&M, desenhos "as built", documentação contratual, acordos de "leasing", permissões).

ANEXO B – Órgãos do Executivo Mineiro que serão transferidos para a Cidade

Administrativa

- | | |
|-------------------------|------------------------------|
| 1. AGE | 31. SEDE |
| 2. AUGE | 32. SEDES |
| 3. CBOM | 33. SEDESE |
| 4. COHAB | 34. SEDRU |
| 5. DEOP | 35. SEDVAN |
| 6. DER | 36. SEE |
| 7. FEAM | 37. SEEJ |
| 8. FUCAM | 38. SEF |
| 9. GAB. MIL. | 39. SEGOV |
| 10. GOVERNADORIA | 40. SEMAD |
| 11. IDENE | 41. SEPLAG |
| 12. IEF | 42. SES |
| 13. IGA | 43. SETOP |
| 14. IGAM | 44. SETUR |
| 15. IMA | 45. UNIMONTES |
| 16. INDI | 46. VICE GOVERNADORIA |
| 17. IPSEMG | 47. GOVERNADORIA |
| 18. IPSM | |
| 19. ITER | |
| 20. LEMG | |
| 21. MGI | |
| 22. OGE | |
| 23. PC | |
| 24. PM | |
| 25. PRODEMGE | |
| 26. RURALMINAS | |
| 27. SEAPA | |
| 28. SEARA | |
| 29. SEC | |
| 30. SECTES | |