

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

ASPECTOS POLÍTICOS DA ADOÇÃO DO MODELO DE PARCERIA PÚBLICO-  
PRIVADA: Reflexão Acerca do Processo Decisório Mineiro

Victor Hugo Corrêa Costa

Belo Horizonte

2008

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

ASPECTOS POLÍTICOS DA ADOÇÃO DO MODELO DE PARCERIA PÚBLICO-  
PRIVADA: Reflexão Acerca do Processo Decisório Mineiro

Monografia apresentada ao Curso Superior de  
Administração Pública da Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho da  
Fundação João Pinheiro, como requisito  
parcial para a obtenção de título de Bacharel  
em Administração Pública

Orientador: Prof. Marcos Siqueira de Moraes

Victor Hugo Corrêa Costa

Belo Horizonte

2008

Victor Hugo Corrêa Costa

ASPECTOS POLÍTICOS DA ADOÇÃO DO MODELO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: Reflexão Acerca do Processo Decisório Mineiro

Monografia

Requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública

Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares, Fundação João Pinheiro

---

Prof. Mestre Marcos Siqueira de Moraes, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte

19 de Novembro de 2008

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus e a São Judas Tadeu que sempre estiveram ao meu lado atendendo as minhas preces e me dando força e sabedoria.

Aos meus pais, pela dedicação, pelo investimento e pela confiança que sempre demonstraram ter no meu potencial. À Renata, pelo amor fraterno. À Joana, pelo companheirismo e pela dedicação mesmo nos momentos difíceis. À minha Vó Senid e a todos os meus familiares e amigos que de alguma forma contribuíram nessa jornada.

Aos professores da Escola de Governo, pela qualidade dos ensinamentos proporcionados ao longo desses quatro últimos anos.

Aos funcionários da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, principalmente aos da Unidade PPP, em especial, ao Marco Aurélio, à Mônica e à Junia, pela oportunidade, pela paciência e pelo aprendizado.

Ao Marcos Siqueira, pela orientação e auxílio durante a elaboração deste trabalho.

## RESUMO

A partir do ano de 2003, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais passou a vislumbrar um novo instrumento para a provisão de serviços públicos, o modelo de Parceria Público-Privada. Tal modelo tem sido adotado em consonância com várias outras medidas, com vistas a modernizar o Estado e torná-lo mais eficiente. Contudo esse novo instrumento, traz consigo algumas conseqüências sobre as estruturas tradicionais de governança. O objetivo deste trabalho, portanto, é complementar o processo decisório mineiro, sobre a adoção de determinados projetos na forma de PPP, buscando uma análise mais cautelosa, que incorpore, não somente os possíveis ganhos econômicos, a serem comprovados numa análise de *value for money*, mas também os impactos sobre a accountability, a complexidade e a flexibilidade das políticas públicas.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Investimento. Eficiência. Governança. Accountability. *Value for money*. Políticas Públicas.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGE – Advocacia Geral do Estado

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CGPPP – Conselho Gestor de Parceria Público-Privada

CIC – *Community Interest Company*

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

GRF – Gestor da Responsabilidade Fiscal

IPPR – *Institute for Public Police Research*

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MURP – melhor uso dos recursos públicos

ONG – Organização Não-Governamental

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PFI – *Private Finance Initiative*

PPP – Parceria Público-Privada ou *Public-Private Partnerships*

PGE – Programa de Gestão das Empresas Estatais

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse

PPAG – Plano Plurianual de Ação do Governo

SEDE - Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

UPPP – Unidade de Parceria Público-Privada

USE – Unidades Setoriais Executivas

VFM – *Value for Money*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>2 ENTENDENDO AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS</b> .....	13
<b>2.1 Histórico das Parcerias Entre Setor Público e Setor Privado</b> .....	13
<b>2.2 Parcerias em Sentido Amplo e em Sentido Estrito</b> .....	14
<b>3 AS PARCERIAS PUBLICO PRIVADAS E O INVESTIMENTO</b> .....	18
<b>3.1 A Escassez de Recursos Estatais e as PPPs</b> .....	18
<b>3.2 A Situação Fiscal Brasileira e o Custo do Financiamento</b> .....	22
<b>3.3 As Alternativas Para o Investimento</b> .....	24
<b>3.4 Conclusão</b> .....	28
<b>4 A EFICIÊNCIA E AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS</b> .....	29
<b>4.1 Conceituando a Eficiência</b> .....	29
<b>4.2 Eficiência no Processo de Contratação</b> .....	29
<b>4.3 A Eficiência e Distribuição dos Riscos</b> .....	31
<b>4.4 Conclusão</b> .....	34
<b>5 AS CONSEQUENCIAS DA ADOÇÃO DO MODELO PPP SOBRE AS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA</b> .....	36
<b>5.1 Conceituando a Governança e as Políticas Públicas</b> .....	36
<b>5.2 Complexidade</b> .....	38
<b>5.3 Flexibilidade</b> .....	41
<b>5.4 <i>Accountability</i></b> .....	45
<b>6 ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DOS ASPECTOS POLÍTICOS NAS PPPS EM MINAS GERAIS</b> .....	51
<b>6.1 As Etapas do Processo de Contratação da PPP em Minas Gerais</b> .....	52
<b>6.1.1 <i>Etapa Preparatória</i></b> .....	53

<i>6.1.2 Procedimentos Preliminares</i> .....	54
<i>6.1.3 Seleção</i> .....	55
<i>6.1.4 Análise dos Estudos de Modelagem</i> .....	56
<i>6.1.5 Aprovação dos Estudos de Modelagem e Licitação</i> .....	60
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	62
<b>8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	64

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, tem-se formulado técnicas de elaboração, desenvolvimento e monitoramento de projetos, que levam ao aprimoramento da previsibilidade e da capacidade dos gestores públicos de alcançar os resultados desejados. Além disso, a escassez de recursos exige que o Estado se aprimore com a finalidade de assegurar a melhor aplicação do dinheiro, ou como dizem os especialistas *value for money*<sup>1</sup>. Desta forma, é indiscutível que os diversos procedimentos e técnicas devam ser utilizadas pela Administração Pública com vistas a garantir sempre o melhor uso dos recursos públicos.

Entretanto, não nos encontramos em um mundo perfeito, onde as alternativas podem ser comparadas facilmente e apontar-se a que gasta menos recursos e promove melhor a satisfação dos anseios populares. Na elaboração e execução de políticas públicas a escolha de se prover de forma direta pelo Estado, ou repassar a tarefa a um ente privado nem sempre pode ser traduzida em números. Tal decisão acarreta conseqüências que não são meramente econômicas.

**Neste trabalho** pretende-se discutir o processo decisório para o provimento de determinado serviço por via PPP no estado de Minas Gerais. Mantendo o foco sobre a necessidade de se analisar as possíveis conseqüências políticas da escolha de contratação de um parceiro privado para a execução de uma política pública.

O que se tenta demonstrar ao longo do estudo é que existem possíveis benefícios e custos para se implementar uma política pública na metodologia de Parceria Público-Privada. Os possíveis benefícios recorrentemente apontados por estudiosos são: o aumento do volume de investimentos, principalmente no que tange à infra-estrutura e, o incremento na eficiência na prestação dos serviços públicos.

Por outro lado, muito pouco tem se argumentado a respeito dos custos surgidos a partir desse modelo. **Este trabalho** visa, portanto, a ampliação da literatura acerca dos impactos diretos gerados nas estruturas contemporâneas de governança democrática.

---

<sup>1</sup> Nesse trabalho, por vezes utilizaremos a expressão em português “Melhor Uso dos Recursos Públicos”, ou apenas MURP, para indicar a idéia que norteia o *value for money*. Tal idéia tem sido recorrente em decisões públicas, refere-se a uma melhor aplicabilidade dos recursos de uma sociedade.

O tema Parceria Público-Privada ganhou bastante relevo em Minas Gerais a partir de 2003, com o governador Aécio Neves. Cabe salientar que o Estado foi o precursor de tal modelo no cenário nacional, sendo o primeiro ente federativo a adotar um marco legal referente às PPPs.

Em Dezembro de 2003, foi promulgada a Lei Estadual 14.868, que estabeleceu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, cujo intuito fundamenta-se na melhoria da prestação de serviços à população juntamente com a ampliação da infra-estrutura de Minas Gerais, garantidos pelos recursos oriundos da iniciativa privada (MINAS GERAIS, 2003).

A estratégia do Estado de Minas Gerais quanto as PPPs está relacionad(a)o à reforma administrativa iniciada em 2002 quando o governador Aécio assumiu o governo. Em 2003, foi definido o novo modelo de planejamento estratégico, com vistas a contemplar as principais ações e diretrizes a serem seguidas pela Administração Pública estadual. Tal modelo tem instrumentos de médio e longo prazo, o PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental – e o PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – respectivamente. O primeiro compreendeu o período entre 2004 e 2007, havendo agora um novo que vai de 2008 a 2011. O segundo se estende até 2020, passando por revisões ao longo desse tempo (VILHENA *et al*, 2006).

As Parcerias Público-Privadas estão estabelecidas como um dos projetos estruturadores do Estado. Projetos estes, que se submetem ao acompanhamento do GERAES e da equipe do Estado para Resultados, com relatórios de acompanhamento enviados para a análise do vice-governador Antonio Augusto Anastásia mensalmente. Isso reforça o papel estratégico das parcerias para esse governo, que demonstrou ter por elas uma visão extremamente otimista.

Este estudo foi estruturado da seguinte maneira: a segunda seção objetiva nivelar o conhecimento do leitor acerca das Parcerias Público-Privadas. Expõe-se um breve histórico da parcerização entre setor público e setor privados. Além também de trazer a diferenciação dos conceitos de parceria em sentido amplo e em sentido estrito, com base na Lei Federal nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004.

A terceira seção busca desmitificar o argumento que deu origem à criação, no Reino Unido, na década de 90, da forma de contratação em estudo. Para isso, é demonstrado que os Estados no mundo inteiro, e o Brasil não poderia ser diferente, realmente enfrentaram, durante principalmente as duas últimas décadas do século passado, crises fiscais, que comprometeram em muito a disponibilidade de recursos para aplicação em políticas públicas. Adiante deparamos, especificamente com a situação brasileira mais recente, em que despesas correntes e com encargos da dívida consomem grandes parcelas de recursos. Parte-se então para apontar que as PPPs surgiram a partir dessa conjuntura como a saída para a falta de recursos do Estado. A conclusão do capítulo aponta, entretanto, que não é bem assim. As Parcerias apresentam-se apenas como um novo mecanismo, que precisa ser introduzido com toda cautela para que se retire dele o maior benefício possível. Não pode ser considerado como a solução para a falta recursos, pois exige um comprometimento, ou seja, exige uma contrapartida do Parceiro Público.

A quarta seção traz à tona um debate acerca da eficiência. Essa seria a justificativa plausível para a contratação de uma PPP. Em um primeiro momento busca-se elucidar o conceito de eficiência utilizado neste trabalho. Posteriormente parte-se para a discussão entorno da eficiência no processo de contratação das PPPs, enunciando os geradores de eficiência relatados pelo legislador na própria Lei das PPPs. Outro ponto que merece destaque nesta seção é a discussão a respeito da repartição dos riscos, segundo pesquisas, o grande gerador de eficiência nos contratos de PPP. Por fim, conclui-se que não são todos os projetos em que existem ganhos de eficiência, portanto faz se necessário um estudo detalhado de cada projeto a fim de garantir o melhor uso do recurso público.

Na quinta seção, abordam-se os impactos da adoção do modelo de Parceria Público-Privada sobre as estruturas tradicionais de governança. Esses impactos são divididos entre: complexidade e hibridismo institucional, flexibilidade das escolhas entre políticas públicas prioritárias, e as dificuldades na accountability.

Por fim, na sexta seção, é analisado o processo de decisório do Governo de Minas Gerais, na escolha de se prover determinado serviço público pelo mecanismo de PPP. São apontados os trâmites, pareceres e relatórios necessários para se comprovar o tão comentado VFM, ou seja, o melhor uso do recurso público. Entretanto chama-se a atenção

para a necessidade de uma análise não somente econômica para a adoção de tal modelo, mas de uma análise que leve em consideração, além disso, os aspectos políticos. Para que, com base nessa análise, decida-se pela viabilidade do projeto. Ou seja, se os ganhos econômicos superam os custos econômicos e políticos, deve ser feita a contratação.

## 2. ENTENDENDO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

### 2.1 Histórico das Parcerias entre Setor Público e Setor Privado

As Parcerias Público-Privadas, tão comentadas nos dias atuais, tomaram a cena nos últimos anos, ganhando espaço em debates políticos, em jornais, revistas e televisões. Chamando a atenção de vários especialistas e não-especialistas para o assunto.

Contudo, elas datam de muito tempo. Podemos citar, por exemplo, o relacionamento estabelecido entre a coroa portuguesa e os mercantes da época do descobrimento do Brasil como sendo uma espécie de Parceria Público-Privada. Era interessante para ambos a descoberta de novos mercados onde poderiam buscar as chamadas especiarias. Estabeleceram uma parceria que culminou no envio de uma esquadra rumo ao Novo Mundo. Temos também, algum tempo depois do descobrimento do território brasileiro, a sua divisão em capitanias hereditárias, que nada mais eram do que formas de concessão<sup>2</sup>. Estes são apenas dois casos. Fato é que essas parcerias entre setor público e setor privado foram tomando várias formas até chegar ao que hoje conhecemos como PPP.

Os anos 80 marcaram o começo de enormes mudanças na ação econômica estatal pelos governos de variados países. Os governos de Reagan e Thatcher, respectivamente nos EUA e no Reino Unido foram pioneiros nesse processo que se traduziu numa ampla tendência de desregulamentação setorial, particularmente no âmbito financeiro, seguida de reversão na progressividade da ordem tributária e indução seletiva à competição internacional. Esse movimento atingiu com intensidade variada os diferentes países do mundo, modificando o relacionamento vigente entre as esferas públicas e privadas (BRITO; SILVEIRA, 2005).

A prova mais nítida de que esse processo tomou a cena foi o grande número de desestatizações que ocorreram no período, marcando um novo processo de provimento de bens e serviços públicos. Isso gerou uma enormidade de vendas e concessões de empresas estatais à iniciativa privada, e mesmo em áreas em que isso não ocorreu, houve pelo menos mudanças nas formas de gerir tais patrimônios.

---

<sup>2</sup> Essas duas parcerias foram elencadas por Luiz Borges, em palestra no Seminário Evolução nas Parcerias da Administração Pública com o Setor Privado, realizado pela Unidade PPP de Minas Gerais, em 28.08.2008.

Enquanto nos países em desenvolvimento, ocorria a necessidade de ajustes fiscais, entre os países emergentes da Ásia e América Latina as crises cambiais da segunda metade dos anos 90 acabaram por forçar regimes fiscais contracionistas. Dessa forma não havia mais recursos disponíveis nem mesmo para a manutenção das necessidades básicas dos contribuintes, menos ainda para sustentar investimentos em infra-estrutura. Isso fez com que se buscassem alternativas de investimentos por via setor privado. Surgem daí as parcerias.

No Reino Unido tal movimento se deu com maior intensidade, em 1992, ainda sob a administração do conservador John Major, foi lançado o embrião daquele que viria a ser o mais bem sucedido programa de parcerias até o momento, a *Private Finance Initiative* (PFI). De acordo com a própria terminologia o objetivo era viabilizar projetos por meio do financiamento privado, visto que se a capacidade de implementá-los sob a forma tradicional estava reduzida, para não dizer esgotada, pelos termos do Tratado de Maastricht.

Contudo em 1997, no governo do trabalhista Tony Blair que o programa foi aprofundado, ampliado e rebatizado com o nome de *Public-Private Partnerships* (PPP). O objetivo do programa era mudar a forma de contratação de obras e serviços públicos, saído da maneira tradicional de aquisição de ativos e passando para a lógica de compra de serviços. A busca por alternativas de financiamento continuava, entretanto o foco agora era a ampliação da eficiência na contratação e prestação de serviços públicos (BRITO; SILVEIRA, 2005).

## **2.2. Parcerias em Sentido Amplo e em Sentido Estrito**

As PPPs no mundo podem ser entendidas de duas formas. Em um conceito mais genérico, o qual abrange um maior número de formas de contratação e, em um sentido mais restrito, definido na Lei Federal nº. 11.079/2004, também conhecida como Lei das Parcerias Público-Privadas. Já que foi citada a legislação federal, cabe aqui salientar o pioneirismo do Estado de Minas Gerais na regulamentação das PPPs, marcado pela sanção do governador, em 16 de Dezembro de 2003, da Lei Estadual 14.868, que inspirou a Lei Federal. Tal pioneirismo chamou a atenção inclusive de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – que cedeu ao Estado recursos a fundo perdido para o desenvolvimento de um adequado ambiente de parcerias.

Quando se fala de Parceria Público-Privada em sentido amplo faz-se referência a um conceito mais abrangente, as chamadas “Parcerias na Administração Pública” seguindo a nomenclatura da estudiosa Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Conceito esse que abarca Concessões, Permissões, Franquias, Terceirizações, as PPPs, dentre outras formas de contratação. Essa proposta de classificação também foi feita por Carlos Ari Sundfeld e Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto (em palestras ministradas no Seminário sobre PPP realizado em Belo Horizonte, em 23.11.2005, organizado pela Unidade de PPP do Governo do Estado de Minas Gerais), dentro do qual podemos elencar como PPPs em sentido amplo, as várias formas em que setor privado e Poder Público se relacionam, por meio de um contrato de longo prazo, com vias a garantir o interesse público. Um conceito semelhante ao que temos no Inglês *public-private partnerships*.

Por outro lado, quando se diz Parcerias Público-Privadas no sentido estrito, faz-se referência a duas formas específicas de contratação, a que o legislador brasileiro os denominou *concessão patrocinada* e *concessão administrativa*. Formas que se assemelham aos contratos inseridos no programa de Private Finance Initiative (PFI) britânico (RIBEIRO; PRADO, 2007). Tais formas seguem as seguintes determinações:

A *concessão patrocinada*, pelo próprio conceito legal contido no artigo 2º, parágrafo 1º, da Lei nº 11.079, é modalidade de concessão de serviço público ou de obra pública de que trata a Lei nº 8.987, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

A *concessão administrativa*, conforme conceito contido no art. 2º, parágrafo 2º, é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Temos, portanto, que as Parcerias Público-Privadas são espécies de concessão. A concessão de serviço público tradicional é o tipo de concessão em que a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço; são as fontes de receitas alternativas, acessórias, complementares ou decorrentes de projetos associados; nessa categoria entram as concessões

disciplinadas pela Lei nº 8.987/95, além de outros serviços como os de telecomunicações, energia elétrica, etc. (Di PIETRO, 2006).

Para ilustrar os conceitos poderíamos tomar alguns exemplos. Quando falamos em concessões comuns, podemos pensar nas estradas nas quais há um fluxo grande de veículos, e que, portanto, uma vez que o Estado passa a responsabilidade de manutenção daquela rodovia, são cobrados pedágios desses veículos que trafegam por ela. Como o fluxo é grande pode ser cobrado um valor que não torne inviável a circulação desses automóveis, ao mesmo tempo esse valor seja capaz de ressarcir o concessionário dos seus investimentos, além de gerar uma taxa de retorno.

Por outro lado, nas *concessões patrocinadas*, ou o fluxo de veículos é pequeno, ou a população a ser beneficiada pela obra não possui capacidade de pagar valores mais altos, necessitando de uma contraprestação do Estado, a fim de subsidiar a tarifa a ser cobrada, tornando viável, dessa forma, tanto ao público alvo da política pública, quanto para o parceiro privado, pois a ele não interessaria receber o retorno do seu capital investido ao longo de duzentos anos, por exemplo.

Por fim, as *concessões administrativas* são aquelas em que o Estado passa a um parceiro privado a gestão de um empreendimento público. O particular torna-se, como bem observou o Professor Antônio Augusto Anastasia, em palestra proferida no Tribunal de Contas de Minas Gerais, uma espécie de governanta. A governanta, em uma residência, zela para que as contas sejam pagas em dia, o almoço seja servido no horário, para que tudo ocorra da forma devida na casa, enquanto o patrão pode cuidar, de forma plena, de seus afazeres. Ou seja, enquanto o Estado preocupa-se com as atividades fins, existe um parceiro responsável pelo suporte, desde a troca de uma luz ao fornecimento de papel. Concede-se ao privado uma atividade a que ele executa de forma mais eficiente.

Em comum às duas formas de concessão a que a Lei denomina PPP temos que o contrato de ambas segue a mesma estrutura econômica. Exige investimentos vultuosos do parceiro privado na implementação ou melhoria de uma infra-estrutura. Ou seja, permite a participação do setor privado na implantação e no desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público e também da exploração e gestão das atividades que decorrem

destes. A amortização e a remuneração se obtêm por meio da exploração (operação e manutenção) dessa infra-estrutura pelo mesmo parceiro.

### 3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O INVESTIMENTO

#### 3.1 A Escassez de Recursos Estatais e as PPPs

Uma das principais justificativas para a adoção das Parcerias Público Privadas é que essa forma de contratação possibilita montantes maiores de investimentos, especialmente em infra-estrutura.

De maneira geral, pode-se caracterizar a década de 70, tanto no Brasil, como no mundo inteiro como um período marcado por características como:

- Expansionismo estatal;
- Elevado déficit público, comparativamente ao recomendável para a manutenção do equilíbrio macroeconômico; e
- Patamares inflacionários acima do desejável.

Nesse contexto, espalharam-se no mundo inteiro, e no Brasil não foi diferente, grandes projetos de investimento sob a responsabilidade do Estado, exigindo elevados montantes de capital para serem implementados e sem a preocupação acerca das conseqüências macroeconômicas desses empreendimentos, que ultrapassavam a capacidade de financiamento não-inflacionário dos governos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Com o passar dos anos essa realidade foi se modificando e passado o período de transição, com tendências indefinidas em nível mundial, os anos 1990 foram caracterizados, em praticamente a totalidade dos países industrializados, com reflexos sobre o Brasil, pela combinação de políticas agressivas de combate ao déficit público, restrições à participação direta do Estado na economia e redução significativa das taxas de inflação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Sem a existência de infra-estrutura eficiente e eficaz não há crescimento econômico sustentável. Tal infra-estrutura deve ser capaz de viabilizar o potencial de produção, integrar toda população à economia, por meio de modais de transportes, sistemas

de comunicações eficientes que interliguem, de forma plena, todas as regiões do país, e minimiza desperdícios de recursos, tornando o país mais competitivo.

Investimentos em infra-estrutura são, juntamente com acumulação de capital humano, inovação tecnológica, defasagens tarifárias, estabilidade política, aparato institucional e distribuição de renda, fatores recorrentemente apontados pela recente literatura sobre crescimento econômico como variáveis explicativas das diferenças de níveis de crescimento entre os países. O mecanismo de transmissão pode ser determinado pelo lado da oferta agregada com o aumento desses investimentos que estimulam os investimentos privados, ou seja, *ceteris paribus* o retorno privado pode ser aumentado se existirem sistemas de comunicação, transporte e energia mais eficientes (FILHO; JÚNIOR; PEREIRA, 1999).

A infra-estrutura subdivide-se em três partes: utilidades públicas, serviços públicos e outros setores de transportes. Na primeira parte incluem-se a energia elétrica, as telecomunicações, os serviços de água, esgoto, gás e coleta de lixo. Na segunda, as rodovias e os sistemas de irrigação e drenagem. Na terceira parte, também denominada infra-estrutura econômica e urbana, enquadram-se os portos, os serviços de transportes ferroviário urbano e interurbano, o transporte rodoviário urbano, as hidrovias e os aeroportos (FILHO; JÚNIOR; PEREIRA, 1999).

O que ocorre é que no Brasil esses investimentos sempre foram considerados prioritários. É possível observar que, entre as décadas de 70 e 80, os investimentos em infra-estrutura ficaram quase que de inteira responsabilidade do Estado. Em valores absolutos, os investimentos em infra-estrutura alcançaram o auge entre 1978 e 1982. No entanto, após dois choques internacionais do preço do petróleo (1973 e 1979) e, em especial a crise financeira do México, ocorrida em 1982, os credores internacionais restringiram muito o volume de recursos investidos em países em desenvolvimento, tendo em vista dificuldades de pagamentos nos serviços das dívidas. Dessa forma, a partir disso começaram a atuar instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), que cobravam ajustes internos na economia dos países para garantir o pagamento dos juros e a concessão de novos empréstimos (FILHO; JÚNIOR; PEREIRA, 1999)

Na medida em que ganhava força esse cenário de crise fiscal do Estado, surgido logo no início dos anos 80 sob a forma da crise da dívida externa, o Estado via sua poupança pública tornar-se negativa, perdia autonomia financeira e mostrava-se cada vez mais imobilizado. Suas limitações gerenciais apareciam com mais nitidez. Episódios hiperinflacionários atentavam para o fato de que o Estado ao invés de propulsor do desenvolvimento se tornava seu obstáculo (PEREIRA, 1997).

Nesse contexto o Estado mostrava-se cada vez mais incapaz de realizar os investimentos necessários para garantir infra-estrutura que servisse ao crescimento econômico. A crise fiscal incapacitava o Estado de realizar políticas públicas. O que culminou numa crise do *welfare state*<sup>3</sup> nos países desenvolvidos e no esgotamento da industrialização por modelo de substituição de importações (PEREIRA, 1997).

Nesse sentido, no Brasil, a partir da segunda metade da década de 80, os investimentos caíram velozmente, chegando ao patamar de 2% do PIB na virada do século. (FILHO; JÚNIOR; PEREIRA, 1999). Quando os investimentos em infra-estrutura não são capazes de acompanhar o ritmo de crescimento da economia, que nesse período nem era tão grande, ocorrem os chamados “gargalos estruturais”, cujos efeitos são extremamente nocivos ao desenvolvimento do país. Exemplo disso foi o “apagão” ocorrido em 2000. A falta de investimentos no setor de energia elétrica fez com que a demanda por eletricidade superasse sua oferta, afetando a produção industrial e até mesmo a vida das famílias brasileiras (PINTO, 2005).

O principal gargalo enfrentado pela economia brasileira nos dias atuais é o setor de transportes, principalmente no que tange às rodovias estaduais e federais. Mas também passando pelo setor aéreo, ferroviário e hidroviário. Ambos não conseguem atender à demanda, o que atrapalha o escoamento da produção e onera o custo dos produtos. Estima-se que o país perca cerca de U\$ 4 bilhões por ano devido às deficiências na sua estrutura logística<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Também chamado de Estado de Bem-Estar Social, formato do Estado que vigorou durante grande parte do século XX, na qual havia o amplo entendimento de que o Poder Público tinha como papel garantir a prosperidade econômica e o bem-estar da sociedade. Ganhou força principalmente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, devido à significativa elevação do nível dos padrões sociais em âmbito internacional. (NANI, 2006)

<sup>4</sup> Cf. Omar Silva Jr., Infra-estrutura Logística é Emergência em 2005. Valor Econômico, 18 de Janeiro de 2005.

Conforme foi dito anteriormente, essa escassez de recursos para investir em infra-estrutura não é uma exclusividade brasileira, até mesmo os países desenvolvidos, a partir da segunda metade da década de 80 mergulharam em uma crise fiscal. Tornavam-se necessárias soluções para suprir o déficit de investimentos.

O governo britânico lançou mão, então, de forma pioneira das Parcerias Público-Privadas<sup>5</sup>. Ou, como são conhecidas naquele país, as PFIs. As PFIs fazem parte do programa inglês de *public-private partnerships*, o qual envolve várias formas de contratação entre setor público e esfera privada. Tal programa foi desenvolvido na década de 1990, com o objetivo original de mover para fora do balanço do ente público investimentos em infra-estrutura, de forma a não impactar o volume de endividamento (RIBEIRO; PRADO, 2007).

Como o próprio nome sugere, o *Private Finance Initiative*, surgido em 1992 e que, posteriormente deu origem ao programa de PPP inglês, teve como objetivo principal viabilizar projetos por meio de financiamento privado, uma vez que a capacidade de implementá-los de forma tradicional encontrava-se bastante reduzida, ou até mesmo esgotada, levando-se em consideração os limites impostos pelo Tratado de Maastricht<sup>6</sup> (BRITO; SILVEIRA, 2005).

A mesma justificativa se dá para a adoção de tal modelo no Brasil. Cabe salientar, entretanto, que as PPPs não são a solução para o déficit de investimentos em infra-estrutura no Brasil. Trata-se de uma alternativa, em alguns casos exitosa, mas que deve ser adotada com toda cautela (ANASTASIA, 2007).

---

<sup>5</sup> Cabe salientar que, conforme dito anteriormente, essa não é a única forma em que Estado e esfera privada podem atuar de forma conjunta para atender aos anseios da sociedade, ou para investir em infra-estrutura. Existem também as formas já apontadas tais como: Concessões, Privatizações, Terceirizações, etc.

<sup>6</sup> “Os critérios de convergência estabelecidos no Tratado de Maastricht tinham por objetivo disciplinar a política fiscal dos países da Zona do Euro para a introdução de uma moeda única. Entre outras medidas impunha um teto de 3% do PIB ao déficit público”.

### 3.2 A Situação Fiscal Brasileira e o Custo do Financiamento

A situação fiscal brasileira é, de certa forma, alarmante. Para se ter uma idéia, em 2007 as despesas correntes da União superaram as receitas correntes em mais de R\$ 33 bilhões. Os valores retirados da Lei Orçamentária Anual seguem nas tabelas abaixo:

**TABELA 1 – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA UNIÃO – RECURSOS DE TODAS AS FONTES – RESUMO GERAL DA RECEITA – 2007**  
**ORÇAMENTO FISCAL**

	R\$ milhões		
<i>RECEITAS</i>	<i>RECURSOS DO TESOURO</i>	<i>RECURSOS DE OUTRAS FONTES</i>	<i>TOTAL</i>
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>341.106</b>	<b>5.933</b>	<b>347.039</b>
Receita Tributária	200.791	0	200.791
Receita de Contribuições	75.902	0	75.902
Receita Patrimonial	36.054	1.409	37.463
Receita Agropecuária	0	27	27
Receita Industrial	249	432	681
Receita de Serviços	18.822	2.454	21.277
Transferências Correntes	211	115	326
Outras Receitas Correntes	9.077	1.496	10.573
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>866.290</b>	<b>747</b>	<b>871.036</b>
Operações de Crédito	810.551	0	810.551
Alienação de Bens	2.226	154	2.379
Amortização de Empréstimos	19.999	548	20.547
Transferências de Capital	43	45	88
Outras Receitas de Capital	33.471	0	33.471
<b>TOTAL</b>	<b>1.207.396</b>	<b>6.680</b>	<b>1.214.076</b>

FONTE – Lei N<sup>o</sup> 11.451, de 7 de Fevereiro de 2007

Nota: Os totais poderão eventualmente divergir no somatório das partes em função do arredondamento.

As Tabelas 1 e 2 indicam, conforme dito anteriormente, que no ano de 2007, tomado como exemplo, as despesas correntes mostraram-se maiores que receitas correntes. Além disso, os elevados gastos com a amortização da dívida comprometem os recursos, restringindo o contingente de investimentos.

**TABELA 2 – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA UNIÃO – RECURSOS DE TODAS AS FONTES RESUMO GERAL DA DESPESA – 2007**

**ORÇAMENTO FISCAL**

R\$ milhões			
<i>DESPESA</i>	<i>RECURSOS DO TESOURO</i>	<i>RECURSOS DE OUTRAS FONTES</i>	<i>TOTAL</i>
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>377.388</b>	<b>2.986</b>	<b>380.374</b>
Pessoal e encargos sociais	66.565	312	66.877
Juros e Encargos da Dívida	165.746	0	165.746
Outras Despesas Correntes	145.077	2.674	147.751
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>785.912</b>	<b>1.967</b>	<b>787.879</b>
Investimentos	21.980	939	22.919
Inversões Financeiras	31.366	1.028	32.394
Amortização da Dívida	732.566	0	732.566
<b>RESERVA DE CONTINGÊNCIA</b>	<b>18.271</b>	<b>554</b>	<b>18.825</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.181.571</b>	<b>5.506</b>	<b>1.187.078</b>

FONTE – Lei Nº 11.451, de 7 de Fevereiro de 2007

Nota: Os totais poderão eventualmente divergir no somatório das partes em função do arredondamento.

A primeira alternativa para ampliar os investimentos seria reduzir-se as despesas correntes, liberando assim mais recursos a serem investidos. Entretanto essa não é uma tarefa fácil por razões tanto sociais, quanto políticas e, até mesmo jurídicas. Note-se que redução na despesa corrente não sendo oriunda de ganhos em eficiência, por vezes pode acarretar em redução nos serviços disponibilizados aos cidadãos ou pelo menos em queda na qualidade.

Outra forma de tornar disponíveis maiores montas de recursos para investimentos poderia ser por meio de um aumento na carga tributária<sup>7</sup>. Ao longo das décadas de 1990 e 2000 temos assistido a esse aumento. Prova disso que chegamos ao patamar de 37,37%<sup>8</sup> do PIB pagos em tributos ao Governo, enquanto em 1991 não ultrapassava 24,1%<sup>9</sup> do PIB.

<sup>7</sup> O conceito utilizado para carga tributária é amplo e inclui contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais e econômicas, além de impostos, taxas e contribuições de melhoria, abrangidos pelo conceito de tributo nos termos do art. 145 da Constituição Federal. Também estão incluídas no cálculo da carga tributária as contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Como a estimativa considera os tributos e contribuições relativas às três esferas de governo, o resultado apurado constitui um indicador de esforço da sociedade para o financiamento das atividades do Estado. (RECEITA FEDERAL, 2006)

<sup>8</sup> (SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL, 2006)

<sup>9</sup> Fonte: Secretaria da Receita Federal

Embora alguns economistas não pensem na carga tributária brasileira como sendo absurda se comparada aos padrões internacionais, mostra-se politicamente inviável aumento na carga de tributos sem que se faça uma reforma em toda a estrutura tributária no Brasil, tornando os impostos socialmente mais justos.

A terceira e última maneira que conseguimos vislumbrar para que o Estado consiga recursos para investimentos, seria aumentando sua dívida pública, o que também tem alcance restrito. Devido a certos fatores, tais como os elevados gastos da União com pagamento de juros<sup>10</sup> e o tamanho da dívida pública brasileira que já ultrapassou 50% do PIB<sup>11</sup>. Ao final do ano de 2002 chegou-se a pensar que o Brasil seguiria o exemplo da vizinha Argentina e não cumpriria com seus compromissos. Dessa forma, credores ficaram desacreditados, e mesmo que o intuito fosse ampliar os investimentos ficou mais difícil tomar empréstimos (PINTO, 2005).

Cabe salientar que se o Banco Central reduzisse a taxa de juros reduziriam-se as despesas do setor público com o financiamento da dívida pública, abrindo, dessa forma, espaço para mais investimentos. Há possibilidade de que caso houvesse redução nas despesas com juros em 10% o setor público economizasse aproximadamente R\$14 bilhões por ano. Tal economia equivaleria ao dobro dos investimentos realizados pelo Governo Federal em 2003, que não ultrapassaram R\$7 bilhões, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (PINTO, 2005).

### **3.3 As Alternativas Para o Investimento**

Tudo isso foi argumentado na tentativa de mostrar as limitações financeiras que o Estado brasileiro vem sofrendo na tentativa de realizar investimentos, tão necessários ao desenvolvimento da nossa economia. A partir da década de 90, o Estado têm buscado como alternativa, chamar o setor privado a investir em infra-estrutura.

---

<sup>10</sup> Em 2003, o total de juros nominais apropriados pelo setor público atingiu R\$145 bilhões, o equivalente a 9,58% do PIB. Fonte: Boletim Anual do Banco Central, 2003.

<sup>11</sup> A dívida do setor público brasileiro equivalia a exatamente 30% em janeiro de 1995. em outubro de 2004, ela atingiu 53,7% do PIB. Apesar de nos últimos anos apresentar uma tendência à estabilização. Fonte: Banco Central.

Tanto as privatizações quanto as concessões, surgidas na década de 90 foram motivadas pela indisponibilidade de recursos por parte do Estado para investir em setores estratégicos da economia. Num cenário de restrição fiscal a opção do governo foi transferir para o particular a responsabilidade de prestar determinados serviços ao público tais como energia elétrica e telecomunicações.

Destarte, privatizações e concessões só são possíveis quando as atividades delegadas pelo Estado são auto-sustentáveis. Nos setores de telecomunicações e energia elétrica as empresas conseguem auferir receitas suficientes para amortizar seus investimentos, cobrir custos operacionais e ainda obter uma taxa de retorno razoável, cobrando dos usuários. Já no caso de rodovias com pouco tráfego, cuja receita de pedágio é insuficiente para cobrir os custos de operação e manutenção, além também dos serviços de coleta de lixo, no qual é difícil cobrar tarifas da população já que, por exemplo, não há como privar o inadimplente de se beneficiar do serviço, não são auto-sustentáveis. Necessitando, portanto, da intervenção do Estado.

Embora esses últimos projetos não sejam rentáveis para os particulares, são interessantes para o Estado, pois o retorno econômico e social é maior que as receitas a serem pagas ao particular para a realização de tais tarefas. Ou seja, trata-se do que os economistas costumam chamar de projetos com externalidades positivas<sup>12</sup>. Por exemplo, uma estrada com tráfego não muito intenso pode ser relevante para alavancar o desenvolvimento local em regiões mais isoladas, mesmo que esse seja um valor intangível não seja apropriado por ninguém. Da mesma forma, um serviço de coleta de lixo eficiente é imprescindível para a saúde de toda a população de forma geral, não apenas dos usuários diretos.

É daí que se extrai a primeira função de uma Parceria Público-Privada. Atrair investimentos privados para projetos que não são auto-sustentáveis, mas que apresentam grandes externalidades positivas (PINTO, 2005).

Entretanto devemos atentar para uma questão levantada pela experiência internacional. Muitas vezes investimentos por meio de PPP podem custar mais caro para o

---

<sup>12</sup> Verifica-se sempre uma externalidade positiva quando o benefício social marginal da produção ou do consumo de um determinado bem exceder o benefício privado marginal, ou seja, sempre que a produção ou o consumo de um bem gerarem benefícios que são subvalorizados pelo mercado.

Estado do que investimentos tradicionais. Pois como se trata de uma contratação com característica de amortização diferida, ou seja, o parceiro privado arca com os custos do investimento e recebe do governo paulatinamente, o financiamento fica a cargo do particular, que na maioria das vezes paga maiores taxas de juros do que o Poder Público<sup>13</sup>.

Ocorre que o Estado pode se financiar a taxas menores emitindo títulos no mercado, já que seu risco de crédito é inferior ao do setor privado. Essa diferença de risco se reflete na taxa de juros. Enquanto o Governo Federal, em Dezembro de 2004, emitia títulos à taxa de 17,75% a.a., o setor privado se financiava junto aos bancos à taxa média de 30,9%<sup>14</sup>. Trata-se do tão falado *spread* financeiro. Como esse *spread* é repassado ao Estado no preço final, torna as PPPs mais caras do que poderiam ser<sup>15</sup>. Por isso cabe ressaltar a importância das instituições financeiras estatais concedendo empréstimos a taxas pelo menos equivalentes às aplicáveis aos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. Isso reduziria os custos suportados pelo Estado com o financiamento privado. O BNDES empresta, por exemplo, à Taxa de Juros de Longo-Prazo (TJLP) que em Outubro de 2008 estava fixada em 6,25% a.a.<sup>16</sup>, mais um *spread* de 1 a 4,5%<sup>17</sup>. Portanto os financiamentos do banco são mais baratos do que a taxa aplicável aos títulos do Tesouro, que estava fixada, à mesma época, em 13,66%<sup>18</sup>. Basta, portanto, que entidades financeiras estatais financiem o parceiro privado, quando conseguirem praticar taxas menores que as de mercado.

Tudo isso parece muito claro, entretanto essa visão de que as Parcerias Público-Privadas surgiriam como a saída para que se realizassem investimentos,

---

<sup>13</sup> É preciso deixar claro que o financiamento particular não implica necessariamente endividamento público. O endividamento público depende do grau de transferência de risco do projeto. Se uma parcela significativa dos riscos do projeto for transferida para o parceiro privado, como o risco de construção e o risco de disponibilidade do serviço, as PPPs não devem ter impacto no nível de endividamento do Estado. Cf. Eurostat, Treatment of Public Private Partnerships, News Release nº 18, 2004 e International Monetary Fund – Fiscal Affairs Department, Public Private Partnerships, 2004.

<sup>14</sup> Fonte: Banco Central. Obviamente as taxas de curto prazo não são as mais adequadas para projetos de infraestrutura de longo prazo como as PPPs. Todavia, como não existem estatísticas confiáveis para financiamentos de longo-prazo no Brasil no setor de infra-estrutura, optou-se por usar as taxas de curto prazo como base de comparação. Na verdade, uma comparação correta entre o custo de financiamento do setor privado e do setor público exigiria que se comparasse a taxa Selic ao custo médio de financiamento de projetos de PPP, tomando em conta não só o custo da dívida (*debt*) do projeto, mas também o custo do capital (*equity*) do parceiro privado.

<sup>15</sup> Todavia, é preciso ressaltar que, devido às altas taxas de juros praticadas no Brasil, algumas empresas brasileiras conseguem financiamentos de longo-prazo no exterior a taxas muito próximas às aplicáveis ao Tesouro. Além disso, Estados e Municípios têm hoje uma capacidade de endividamento mais limitada do que a União e, se financiar no mercado, fariam-no a taxas de juros talvez tão altas quanto a iniciativa privada.

<sup>16</sup> Fonte: BNDES

<sup>17</sup> Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

<sup>18</sup> Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

particularmente em infra-estrutura, sem que isso causasse maiores impactos sobre o endividamento público é, de certa forma, equivocada. Diversos países adotaram de forma indiscriminada programas de PPP como forma de diluir no longo-prazo investimentos em infra-estrutura necessários no presente, permitindo a realização de vários projetos de forma simultânea. Mas não demoraram a aparecer(em) as conseqüências. Portugal, por exemplo, passa atualmente por sérios problemas em honrar seus compromissos com PPP resultante de contratos de rodovias em pedágio-sombra<sup>19</sup>.

Cabe afirmar que a argumentação de que o modelo de Parceria Público-Privada é capaz de ampliar o volume de investimentos pode ser considerada inverídica.

Pode-se tomar por base a lógica seguinte: PPP é uma forma de contratação em que o parceiro privado realiza uma obra e se propõe a disponibilizar determinado serviço, relacionado à infra-estrutura construída ou recuperada, cobrando do Estado, no caso das concessões administrativas ou do Estado e dos usuários, no caso das concessões patrocinadas. Como o parceiro público se compromete a remunerar o parceiro privado, garantido que ele receba além do valor integral do investimento, uma taxa de retorno que torne viável tal contratação, podemos considerar que o Estado está comprometendo recursos futuros, ou seja, está contraindo uma dívida. Independente do pagamento ocorrer apenas no longo prazo.

No caso do Estado conseguir se financiar a uma taxa de juros mais baixa que o parceiro privado, e ainda assim deixar que o parceiro privado seja o responsável pela captação de recursos para o empreendimento, estará, então, arcando com custos mais altos do que se ele próprio se responsabilizasse pelo financiamento. Entretanto, cabe também avaliar se é desejável que o Estado arque o com os riscos de inadimplemento do parceiro privado, talvez seja essa uma alternativa válida, visto que a própria obra realizada ou parte dela poderia servir como garantia de pagamento. Todavia, o arranjo dessa forma de contratação ficaria incoerente. O Estado, dono do dinheiro, seja recurso emprestado ou não, fornece este dinheiro

---

<sup>19</sup> O pedágio-sombra, tradução do termo em inglês *shadow-toll*, é um mecanismo em que o poder público remunera integralmente o concessionário com base no tráfego real. Uma espécie de pedágio como temos nas concessões comuns aqui no Brasil, entretanto quem arca com o valor é o Estado, ao invés do cidadão. Foi concebido no Reino Unido, nos primeiros contratos de rodovias, adotado pelo governo português no programa de concessões SCUT (Sem Cobrança ao Utilizador). Estima-se, que em 2005 o compromisso de pagamento do governo com tais contratos cheguem à ordem de 500 milhões de euros, o que representa o total do orçamento do Instituto das Estradas de Portugal. O Governo estuda a renegociação do contrato para que seja instituída a cobrança de pedágio real (CARDOSO, 2004).

ao contratado, para que este execute uma obra, e disponibilize um serviço, depois aquele remunera ao particular pelo serviço prestado.

Pode ser argumentado, ainda, que o Estado não possui o montante de recursos no presente para a realização da obra, mas, quando ele contrata alguém ou alguma empresa para realizar a obra e, receber no longo prazo, este parceiro estará realizando um investimento que pode ser comparado a um empréstimo, a ser amortizado no longo prazo, no desenrolar dos anos de prestação dos serviços.

Além disso, em especial no caso das concessões patrocinadas, o que ocorre é que como o Estado arca com uma parte e o usuário com outra, cai por terra o argumento de que a capacidade de aumentar a tributação esgotou-se, visto que, sob outra ótica teríamos que houve um aumento na tributação, na forma a que a legislação denomina taxa, ou seja, a cobrança por um serviço diretamente ao usuário. Mesmo que seja, esta cobrança, subsidiada pelo Estado.

### **3.4 Conclusão**

Mesmo comprovadas as dificuldades financeiras que o Estado tem passado, são insuficientes os fundamentos que comprovem potenciais incrementos no montante de investimentos proporcionados pela adoção do modelo de PPP.

O que há na realidade é uma mudança na forma de desembolso por parte do Estado. Ao invés de desembolsar um aporte maior de recursos no instante da construção de uma obra, passa a pagar parcelas relativamente iguais ao longo dos anos, a se iniciarem somente após o início da prestação dos serviços por parte do parceiro privado.

## **4 .A EFICIÊNCIA E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

### **4.1 Conceituando a Eficiência**

A eficiência tem sido apontada como a fundamental razão para a celebração de PPPs. Na realidade a contratação de PPPs só se justifica quando os ganhos globais de eficiência esperados a partir dessa formatação contratual superem os custos a serem incorridos na sua estruturação e no acompanhamento, fiscalização e regulação do contrato (RIBEIRO; PRADO, 2007).

O conceito de eficiência é um dos primordiais para a ciência econômica, também é um dos mais debatidos pelos próprios economistas, que ora optam pelo conceito de ótimo de Pareto, ora pelo conceito de Kaldor e Hicks. Para efeitos desse trabalho foi considerada como eficiente qualquer medida que traga benefícios para todas as partes envolvidas no contrato, ou quando os benefícios sejam suficientes para compensar as perdas sofridas pelas partes perdedoras (PINTO, 2006). Os chamados ganhos de eficiência, ou o aumento da eficiência na prestação de serviços públicos é proveniente da transferência, ao setor privado, de tarefas e riscos que este pode executar ou gerenciar a um custo mais baixo.

### **4.2 Eficiência no Processo de Contratação**

Para garantir que isso ocorra, uma vez decidido que determinado projeto é prioritário, o passo seguinte deve ser verificar a conveniência e a oportunidade de sua realização sob a forma de PPP. A verificação disso deve ser feita tanto qualitativa quanto quantitativamente. Algumas vantagens da contratação das PPPs dificilmente podem ser reduzidas a números, senão por meio de levantamentos minuciosos ou, mesmo impossíveis de se fazer.

Tais projetos são selecionados com base nas suas conseqüências positivas para o público e na noção preliminar dos seus custos. O ideal é a realização de comparações entre projetos, por meio de análise econômica. Tal análise deve apontar os custos e benefícios, inclusive considerando as externalidades de cada projeto, de modo a classificar quais

produzirão maior impacto social para o Governo e a sociedade em geral e que, por isso, devem ter precedência.

Feito isso, decide-se com base em uma modelagem geral do projeto e em uma análise de custos de sua realização, a conveniência da realização de tal projeto em forma de PPP. A metodologia para essa análise é conhecida, na experiência internacional por *value for money* (VFM).

Adiante, verifica-se a disponibilidade de recursos para o Poder Público implementar o projeto. Visto que o fato de que seja mais eficiente sua realização sobre a forma de PPP não significa que a Administração tenha recursos para bancar tal projeto, nem que exista limite disponível para aumento do endividamento por parte do Estado. O que se chama no vocabulário internacional de *afordability analysis*.

Parte-se, então, para a modelagem técnica, financeira e jurídica do projeto. Essas atividades, além de serem as mais custosas e complexas, comparando-se com as utilizadas habitualmente pelo setor público na estruturação de projetos, demandam, em geral a contratação de consultorias privadas. Devido ao alto custo, essa etapa deve ser realizada somente no caso de todas as análises anteriores apontarem para a conveniência na adoção do modelo de PPP. Entretanto, mesmo assim essa fase pode apontar resultados divergentes das anteriores, e que não devem ser desconsiderados na tomada de decisão.

Passa-se, por fim, à fase externa, que se inicia com a publicação do edital, o recebimento das propostas e, possivelmente, a celebração do contrato com posterior acompanhamento e regulação.

Em todas essas fases descritas anteriormente, cabe evidenciar a busca pela eficiência. Na literatura internacional é comum enfatizar-se a importância central do segundo passo, a definição sobre se é conveniente ou não a realização de um dado projeto sob a forma de PPP no que tange aos critérios que nortearão o investimento público, taxa de desconto a ser empregada, custo de capital, custo de oportunidade e taxas de retorno a serem requeridas (RIBEIRO; PRADO, 2007).

### 4.3 A Eficiência na Lei das PPPs

Apesar de quase sempre o contrato de PPP envolver a execução de uma obra pública, o artigo 2º da Lei 11.079/2004 deixa evidente que se trata de contrato de prestação de serviço, e não de obra pública. Por isso, a remuneração do parceiro privado é vinculada à prestação do serviço e não à realização da obra. Não se remunera o parceiro pela construção da ponte ou do presídio, mas pela operação ou manutenção dos mesmos por um determinado período.

Contudo, o investimento inicial, ou seja, a construção ou reforma de determinada estrutura sobre a qual será prestado o serviço tem um custo bastante significativo. Considerando-se constante a remuneração que o parceiro privado receberá ao longo dos anos pela prestação do serviço, ele é incentivado a restringir os custos da obra, o que reduz, por conseguinte, o custo total do projeto de parceria. Dessa forma, aumentaria a sua margem de lucro. Posto isso, os parceiros privados tentarão, sempre que for possível, reduzir os custos da obra, com vias a maximizar seu lucro na PPP (PINTO, 2005).

Essa perspectiva de redução de custo seria tão boa para o parceiro privado, quanto para o Estado, partindo-se do princípio de que a assinatura do contrato seja precedida de uma licitação realmente competitiva e transparente. Porém, surge um questionamento: isso já não deveria ocorrer simplesmente adotando-se o mecanismo da licitação? Para que uma obra seja executada, anteriormente é realizada uma licitação, com base em uma projeção de preços os licitantes tentarão diminuir seus possíveis custos de execução, com vias a aumentar seus lucros. Como se trata de uma licitação, conforme foi dito, competitiva, as reduções de custos viriam acompanhadas de baixas nos preços. Já que outras construtoras fariam propostas adequadas aos custos de execução da obra. Isso faria com que o Estado se apropriasse certa forma, do excedente gerado pela redução dos custos.

Embora esse modelo, em toda medida, busque a redução de custos e geração de eficiência para o Estado a partir disso, ele também incorre em um problema que seria a redução na qualidade da obra a ser entregue. No caso da licitação de obra pública comum, a forma de minimizar esse problema seria fiscalizando a obra, verificando se os materiais utilizados estão de acordo com as especificações e se a obra esta sendo construída nos

conformes. Já no caso da PPP não seria necessária essa fiscalização rigorosa na obra, o parceiro privado ficará como gestor daquele patrimônio ao longo de vários anos, o que exige dele cuidados na construção, ou então maiores dispêndios com manutenção nos períodos subseqüentes. Dessa forma os riscos da construção ficariam a cargo do particular. Ele deve calcular a forma mais eficiente de gerir seus recursos aplicando-os em uma construção mais sólida, ou na manutenção.

Além disso, outra vantagem da PPP sobre as formas tradicionais de contratação pública é que na primeira é permitido ao Estado delegar não só a execução da obra, mas também a elaboração do projeto das mesmas (PINTO, 2005). Fazendo com que haja maiores ganhos de eficiência por meio da economia obtida na formulação dos projetos. O particular pode trazer à tona inovações no que tange à obra, realizando-a da forma que ele julga economizar, mais adiante, na entrega dos serviços ao público ou à própria Administração. O que o contrato de PPP estabelece são normas de disponibilidade e qualidade para o serviço, independentemente de como a obra seja executada. Caso o nível do serviço prestado não esteja no padrão pré-estabelecido, devido à má elaboração ou má execução da obra o parceiro privado terá sua contraprestação pecuniária reduzida.

Outro aspecto que funciona como importante gerador de eficiência é tratado no art. 6º, parágrafo único, da Lei 11.079/2004, que torna desejável o mecanismo de remuneração variável do parceiro privado, por parte da Administração Pública, ou seja, o particular é remunerado de acordo com o serviço que ele está prestando. Caso o privado consiga atingir um nível determinado de serviço ele é remunerado integralmente, se o serviço prestado não atende aos requisitos, o contratado é remunerado parcialmente. No caso de PPP em rodovia, tomando como exemplo, isso ainda é agravado com a demanda pela estrada. Se a estrada é bem conservada, bem sinalizada, segura, duplicada, mais cidadãos vão querer utilizar os serviços e pagarão pedágio por isso. Por outro lado, no caso da concessionária não atender aos padrões esperados pelo cliente, ele evitará viajar, menos pedágio será arrecadado.

No mesmo sentido caminha o art. 7º da mesma lei que estabelece que o parceiro privado não possa receber qualquer contraprestação por parte do Estado enquanto não estiver disponível o serviço. Isso gera um incentivo para que as obras terminem o mais

rápido possível, pois qualquer atraso na realização das mesmas gera um ônus para o próprio parceiro privado.

O mesmo raciocínio colocado anteriormente é aplicado aos custos de manutenção e operação dos serviços prestados. Da mesma forma que o particular deseja restringir esses custos e aumentar seus lucros, ele também não pode deixar que a qualidade dos serviços diminua, reduzindo assim a remuneração a que ele tem direito.

### **4.3 A eficiência e a distribuição dos riscos**

Fato é que o grande gerador de eficiência no contrato de Parceria Público-Privada é a distribuição dos riscos. Uma pesquisa elaborada na Inglaterra demonstrou que cerca de 60% dos ganhos obtidos com a contratação de PPPs em comparação às formas tradicionais de contratação provém da adequada repartição dos riscos<sup>20</sup>. Não por coincidência o legislador brasileiro contemplou essa ordenação dos riscos em vários artigos da Lei de PPP.

Quando falamos em riscos, o leitor poderia erroneamente pensar que o melhor seria se o Estado passasse todos os riscos ao privado. No entanto, na busca da eficiência econômica, deve-se ter que riscos são custos e o parceiro privado obviamente cobrará do Estado para suportá-los. Se o Estado transferir riscos que poderia suportar a um custo mais baixo, estará pagando mais caro por um serviço de que não necessita e os recursos escassos da sociedade estarão sendo desperdiçados (PINTO, 2006).

Por isso também poderíamos afirmar a relevância de se ter um arranjo institucional dotado de credibilidade, ou seja, um marco legal e regulatório estável. Quão mais certo o investidor estiver de que o Estado cumprirá com suas obrigações, reduzir-se-ão os valores dos empreendimentos em PPP. Visto que o parceiro privado não cobrará pelo risco de inadimplemento por parte do Estado, ou até mesmo por um possível risco de que o Poder Público venha a modificar as regras do jogo com o mesmo em andamento. Pelo mesmo motivo também cabe ressaltar a importância de que, seja qual for a melhor distribuição dos

---

<sup>20</sup> Pesquisa realizada na Inglaterra demonstra que 60% dos ganhos obtidos com a contratação de PPPs em comparação às formas tradicionais de implantação dos empreendimentos provém da adequada partição de riscos (cf. Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative – A Report by Arthur Andersen and Enterprise LSE, Commissioned by The Treasury Taskforce, 17.1.2000)

riscos, ela deve estar explícita no contrato de PPP. Caso contrário esse risco será prontamente absorvido pelo parceiro privado, que por via das dúvidas cobrará para assumi-lo.

Identificar a alocação mais eficiente dos riscos pode não ser uma tarefa das mais fáceis. Exige uma série de informações técnicas, que nem sempre estão disponíveis. Além disso, como as Parcerias Público-Privadas podem ser aplicadas a diversos setores da economia, a alocação mais eficiente dos riscos pode modificar de acordo com cada caso. Isso exige uma combinação de análise técnica e bom senso por parte dos administradores para que o resultado seja satisfatório.

#### **4.4 Conclusão**

Portanto não é a mera delegação de atividade ao setor privado que gera a eficiência econômica nas PPP's, mas sim a transferência de alguns riscos e benefícios relacionados ao serviço.

É perceptível que toda estrutura da Lei de PPP brasileira está voltada para a redução de custos por parte do Estado e para a manutenção ou melhoria na qualidade dos serviços prestados ao público. A experiência internacional, apesar de, certa forma, um pouco recente, atesta que há significativos ganhos. Entretanto necessita-se cautela na expectativa da eficiência. Estudos que apontam consideráveis ganhos de eficiência desconsideram custos importantes como os de transação<sup>21</sup> e os de agência. Os projetos de PPP, por sua complexidade, tendem a ter custos de transação bastante elevados. Os custos de agência, por sua vez, são de maior monta e ainda mais difíceis de serem mensurados.

Podemos também, somar a isso algumas práticas que são inerentes da realidade brasileira, tais como conluíus entre licitantes com vias a aumentar os preços cobrados da Administração. Além também desses contratos de PPP sofrerem com os abusos do parceiro privado, uma vez que nos contratos de longo prazo o concessionário, por vezes

---

<sup>21</sup> Os custos de transação podem ser entendidos como os dispêndios de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações dos agentes, de forma a garantir que estas ocorram satisfatoriamente para as partes envolvidas (MACHADO, 2006). Ou seja, são os custos incorridos na preparação e na licitação de cada projeto. Os custos de agência nas PPPs, por sua vez, são os custos que o Estado incorre para fiscalizar as tarefas do particular, e os custos que o particular incorre para se adequar à fiscalização do Estado, além das perdas sofridas pela população por atos oportunistas do parceiro privado (PINTO, 2005).

adota recorrentemente comportamento irregular e a Administração muitas vezes deixa passar para não arcar com os custos, por exemplo, de uma interrupção na prestação dos serviços.

## 5. AS CONSEQÜÊNCIAS DA ADOÇÃO DO MODELO DE PPP SOBRE AS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA.

### 5.1 Conceituando a governança e as políticas públicas

Muito se tem falado a respeito dos possíveis benefícios da adoção do modelo de Parceria Público-Privada, alguns argumentos podem ser considerados muito otimistas, ou até mesmo falaciosos. Todavia é preciso também destacar que essa adoção pode trazer consigo algumas conseqüências não pretendidas, que acabam por afetar tradicionais estruturas democráticas de governança. São essas conseqüências que temos o intento de analisar adiante.

Para isso, é necessário que explicitemos, que o entendimento de governança utilizado nesse trabalho, é o mesmo adotado por Rhodes (1997), considera-se que os serviços públicos são providos por uma *network* organizacional complexa. Governança, segundo ele, diz respeito ao gerenciamento de redes, ao gerenciamento dos nexos e relações estabelecidos entre as organizações. Tais redes são, certa forma, auto-organizativas, ou seja, várias das organizações que as compõem têm considerável controle sobre si mesmas, de modo que a autoridade do governo sobre elas é limitada. O governo é somente um(,) dos atores que influenciam o curso dos eventos na rede, não possui, portanto, poder suficiente para impor seus desejos e vontades. Outra característica do gerenciamento de redes da governança é a interação contínua dos membros da rede, uma vez que compartilham propósitos e negociam recursos entre si.

Deve-se observar que, como trataremos de conseqüências da adoção do modelo de Parcerias Público-Privadas, e esse instituto pode ser considerado recente no cenário brasileiro. Estudaremos então, as experiências internacionais, analisando-as, traçando possíveis considerações que as relacione com a incipiente experiência nacional.

Quando se fala em governança, devemos nos remeter, em primeiro lugar, a um referencial teórico de políticas públicas. Partindo do princípio de que somente existe esse inter-relacionamento organizacional com a finalidade de atender aos anseios da sociedade. As políticas públicas surgem a partir do pressuposto de que existe uma esfera da vida que não é puramente individual, mas sim sustentada pelo que é comum entre os cidadãos. O público

pode ser entendido como o setor da atividade humana que necessita da intervenção e da regulação social ou governamental. À medida que determinados bens vão se coletivizando, passam a se tornar objetos de políticas públicas (SAPORI, 2007).

Ter uma política pública significa ter razões ou argumentos que contenham não só a compreensão de um problema como também a solução. Desse ponto de vista espera-se que os políticos planejem e executem políticas. Entretanto isso não ocorre com certa racionalidade como os estudiosos desejam. O discurso contemporâneo acerca das políticas públicas enfatiza como desejável que os políticos as formulem e executem de forma sistemática. A racionalidade e a seqüência de diagnósticos, planejamento, execução e avaliação, não passa, conforme pode ser notado nas diversas sociedades contemporâneas de um tipo ideal, a realidade é diferente disso. O poder que os políticos possuem como *policy-makers*, muitas das vezes é utilizado para fins pessoais, e não para a solução de problemas públicos. Deve-se considerar também que muito da atividade política está voltada para a manutenção do *status quo*, e não para a implementação de mudanças, por vezes tão necessárias para a melhoria na qualidade de vida da população (SAPORI, 2007).

Aspecto relevante da análise teórica de políticas públicas refere-se à distinção conceitual entre o que é público e o que é privado, ou entre a esfera pública e a esfera privada. Cabe salientar, no que tange a isso, que não existem *a priori*, certos espaços da vida em sociedade que a atuação seja inerentemente privada, nem também pública. O que ocorre é um processo histórico, uma convenção que vai se formando ao longo do tempo. Desde a antiguidade, como no caso do Império Romano, que a distinção entre a *res publica* e a *res priva???* era objeto de discussão entre juristas. Ao longo dos anos essa discussão ganhou força entre os economistas, sendo que o pensamento liberal conseguiu fornecer bases a essa separação conceitual, distinguindo o que é do âmbito do Estado e, portanto, é passível de regulação, e o que é do âmbito do mercado, ficando submetido aos interesses particulares.

Nessa concepção interesses particulares são confluentes com interesse público. Entretanto, ao longo do século XX vai se consolidando a noção de interesse público, favorável a uma intervenção direta do Estado na esfera privada, em especial o mercado. Passam a emergir problemas como as externalidades, as ineficiências de mercado e de

monopólio, necessitando de políticas públicas para solucionar os problemas transferidos da esfera privada para a pública.

Foi entre as décadas de 1950 e 1980 que as políticas públicas realmente decolaram, em especial nas áreas social e econômica, firmando o *welfare state*. Todavia durante as décadas de 1980 e 1990, assiste-se a um revigoramento do pensamento liberal, o que acaba por restabelecer a dicotomia entre o público e o privado. Priorizam-se as soluções de mercado o que acaba por gerar uma onda de privatizações em empresas outrora administradas pelo Estado.

Chega-se, por fim ao modelo de PPP, a partir da experiência inglesa, as políticas públicas passam a ser concebidas em termos de parceria, e não mais de oposição entre o público e o privado. As PFIs assumem importância crescente, constituindo-se em um modelo que permite a intervenção de atores privados nos processos de desenho e implementação de políticas públicas. Não se pode negar que a implementação de políticas públicas nas sociedades modernas não está mais sujeita somente à dualidade Estado/mercado. Entretanto isso trás enormes conseqüências nas formas como tradicionalmente são formuladas e executadas essas políticas. Podem ser apontadas três principais impactos das PPPs sobre a estrutura tradicional de governança: complexidade, flexibilidade e *accountability* (MORAES, 2005)

## 5.2 Complexidade

A elaboração de políticas públicas é proveniente de um jogo de interesses. Pressupõe a participação de variadas unidades decisórias públicas e privadas. Dentre as quais podemos destacar os políticos, burocratas, juízes, grupos de interesses preferenciais e eleitores-contribuintes (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 71).

As PPPs, como formas de execução dessas políticas públicas, também surgem nesse emaranhado decisório. Fato é que elas representam uma relação de quase-mercado, fundindo aspectos institucionais tanto da esfera pública como privada (GUIMARÃES, 2007).

Tal forma de organização para a disponibilização de um serviço público pode ser considerada como sendo híbrida e levanta determinadas peculiaridades. A responsabilidade pela provisão de serviços, por exemplo, é dispersa entre provedores privados concorrentes, provedores voluntários e provedores públicos. Já a responsabilidade pela formulação de políticas que regulam essas diversas provisões cabe ao setor público. Dessa forma, a relação comprador-provedor assume características contratuais que cobrem toda a gama de possibilidades entre formas de parcerias (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 75)

A decisão do governo trabalhista britânico de recorrer às PFIs, como ferramentas centrais para a renovação e reforma do setor público, emerge em meio a uma forma de simplificar as estruturas do Estado. Todavia, o crescente envolvimento de agentes privados no governo do Reino Unido complicou ainda mais a estrutura do Estado moderno. Com efeito, PFIs aumentaram o número de organismos públicos autônomos ou híbridos dentro da administração. Não é somente uma empresa ou outra se misturando em meio às organizações públicas tradicionais. Cabe salientar, falando agora de Brasil, que já temos ONGs, OSCIPs, dentre outras formas mistas com responsabilidades na execução de políticas públicas, portanto a PPP acrescenta mais um ator nesse jogo político.

Além disso, temos ainda a hibridez e a complexidade agravada pelo fato de que freqüentemente são criadas entidades secundárias, semi-autônomas, com a finalidade de fiscalizar e regulamentar as atividades dessas PPPs. Temos, como exemplo disso, o caso da PPP para o Metrô de Londres em que foi criado um organismo independente chamado *Office of the Public Private Partnership Arbiter*, (Gabinete de Arbitragem de Parcerias Público-Privadas)<sup>22</sup>, com a finalidade de decidir os litígios decorrentes dessa PPP. Outro exemplo típico desse aumento na complexidade é o de que, em outubro de 2003, o governo britânico publicou a intenção de introduzir uma nova legislação para facilitar a criação de uma nova forma de parceria<sup>23</sup>, o CIC – em português, Empresas de Interesse Comunitário. Esse plano incluiria também a criação de uma nova entidade reguladora independente<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Tradução Livre.

<sup>23</sup> Nesse caso, nos referimos a uma nova forma de contratação entre Estado e particular. Trata-se de uma parceria em seu sentido amplo, conforme explicado no Capítulo 2 deste trabalho.

<sup>24</sup> Department for Trade and Industry (2003) *Enterprise for Communities: Report on the Public Consultation and the Government's Intentions* (London: DTI).

Em abril de 2004 o governo do Reino Unido reforçou também o compromisso com o aumento no número de PPPs no setor de educação, criando um novo órgão público não departamental denominado Parcerias para Escolas. Esse seria o pilar central do programa “Construir o Futuro das Escolas”.

Esses casos citados corroboram com a idéia do desenvolvimento de uma complexa rede de organizações independentes, ligadas à proliferação das PPPs, sendo que, cada uma detém um relacionamento autônomo com ministros ou secretários de Estado. O crescimento dessa rede pode exacerbar confusões no que tange à responsabilidade, no setor público, por determinados serviços (FLINDERS, 2005).

Um relatório sobre agências reguladoras detectou, por exemplo, uma grande falha na organização dessas instituições, havia, muitas vezes, sobreposição de competências jurisdicionais e áreas que fugiam ao controle dessa rede de governança. Além disso, o relatório aponta pouca capacidade, no âmbito do governo central, para acompanhar ou controlar estas organizações, a tal ponto que não havia, nem mesmo uma lista completa dos órgãos independentes (Better Regulation Task Force, 2003, p. 14).

Temos então que a integração de atores privados no processo de elaboração e execução de políticas públicas torna cada vez mais complexa a estrutura do Estado, uma vez que amplia o número de organizações híbridas ou organizações privadas, quase autônomas participando das decisões do governo (MORAES, 2005).

Além desses novos atores privados atuando na prestação de serviços públicos, tem-se também a criação de novas instituições, seja para regular, para orientar ou para arbitrar possíveis conflitos o que aumenta ainda mais a máquina administrativa.

Pode-se afirmar que, consoante a isso existe também a maior diversificação dos atores responsáveis pelas tomadas de decisões, o que amplia ainda mais a estrutura de governança. Trazendo à tona uma espécie de governança em rede, ou seja, composta por agentes independentes (GUIMARÃES, 2007).

O ponto em que se chega é que a adoção do modelo de PPP cria, portanto, um ambiente institucional caracterizado por diferentes motivações, interesses, condutas ou estratégias. Quando os recursos regulatórios do Estado se fragmentam, pulverizando-se entre instâncias decisórias governamentais e não-governamentais, passa-se a ter, então dificuldades no tocante à implementação e à coordenação de políticas públicas, bem como quanto à responsabilização pelos impactos gerados, o que será discutido mais adiante (REZENDE e CUNHA, 2005).

É possível dizer que nas PPPs participam agentes distintos, podendo haver sobreposição ou conflito de interesse. Ao contrário da chamada governança pública, em que há interdependência dos responsáveis pela tomada de decisão ao formular políticas públicas.

Em suma, o incremento no quadro de organizações híbridas ou autônomas cuidando de tarefas anteriormente relegadas de forma exclusiva ao Estado, o que chamamos de aumento na complexidade, ocorrido com a adoção do modelo de Parcerias Público-Privadas, ocasionou ou pode ocasionar problemas como, por exemplo, o conflito de interesses entre o grande número de atores envolvidos. Isso, em última instância desviaria o foco de cooperação e de resultados mais abrangentes, dificultando a tomada de decisões adequada<sup>25</sup> por parte do Estado. O que acarretaria em um sem número de pontos de veto e de obstáculos à implementação de políticas, e que, por fim, influenciaria a adaptação do governo a mudanças tanto no cenário político quanto no das prioridades sociais.

### 5.3 Flexibilidade

Para discutir possíveis perdas de flexibilidade ocasionadas pela adoção do modelo de PPP, partimos do pressuposto de que contratos de PPP trazem consigo uma característica específica: a natureza contratual de longo prazo (MORAES, 2005). No Reino Unido os contratos são normalmente de 30 ou 35 anos, mas há contratos de até 60 anos. No Brasil, por sua vez, o legislador limitou ao mínimo de 5 anos e máximo de 35.

Em primeiro lugar destacamos um questionamento acerca da legitimidade de se impor obrigações a governos futuros. Ou seja, essa relação de longo prazo dos contratos de

---

<sup>25</sup> Julga-se como adequada aquela decisão que vai ao encontro do interesse público.

PPP, compromete recursos financeiros de vários governos que ainda serão eleitos. As preferências alocativas de cada partido ou governante ficam submetidas a decisões anteriores, de outros governos.

Dentro desse aspecto é preciso salientar que existe uma nítida separação entre políticas de Estado e políticas de governo no âmbito do direito constitucional brasileiro. Tal divisão nos permite conceituar Políticas de Estado como aquelas definidas, por lei, no processo complexo que envolve o Legislativo e o Executivo. Nelas vêm consignadas as premissas e objetivos que o Estado Brasileiro, em um determinado momento histórico, que fazer consagrados para dado setor da economia ou da sociedade. As políticas de Estado **hã**o de ser marcadas por um traço de estabilidade, embora possam ser alteradas para adequar-se a um novo contexto histórico.

Já as Políticas de Governo são os objetivos concretos que determinado governante eleito pretende ver impostos a dado setor da vida econômica ou social. Dizem respeito à orientação política e governamental que se pretende imprimir a um setor. **Hã**o de estar adstritas, obviamente, às políticas de Estado. Porém, podem relacionar o incremento ou a redução da intervenção estatal sobre um setor, uma nova hierarquização dos objetivos prioritários, uma modificação do público alvo ou uma modificação dos agentes que farão frete aos ônus decorrentes da implementação dos objetivos de interesse geral.

As políticas públicas são compostas por normas, princípios e atos voltados a um objetivo determinado de interesse geral. As políticas públicas **hã**o de ser estabelecidas no espaço governamental, conjugando os objetivos e princípios das políticas de Estado – previstas em lei ou na Constituição – com as metas e orientações de políticas governamentais. **Tem muito “hã**o” nestes três parágrafos

Logo, políticas públicas definidas em um governo, não deverão prevalecer durante vários anos, pois desta forma deixariam de ser Políticas de Governo e passariam a Políticas de Estado, fragilizando a governança da democracia no país.

As PPPs, por serem políticas públicas de longo prazo, ferem essa regra, afetando a flexibilidade e a escolha política da alocação dos recursos públicos. São definidas

por um governo e continuarão sendo priorizadas, em detrimento de outras políticas que vão ao encontro das aspirações ideológico-partidárias de um novo governo eleito democraticamente. Ou seja, há a possibilidade de um governo arcar com os custos de uma política totalmente contrária à sua ideologia (MORAES, 2005).

Um segundo aspecto a ser salientado é que as condições podem mudar ao longo dos anos. Produtos definidos nos contratos podem não ser mais prioridade política, mesmo que haja continuidade no governo (MORAES, 2005). Se tomarmos como exemplo um caso, certa maneira esdrúxulo: uma PPP foi contratada para construção de um trem rápido que levaria passageiros de São Paulo ao Rio de Janeiro em uma hora, todavia ao longo dos anos, com os avanços da tecnologia e com as novas descobertas que eram inimagináveis à época, as passagens de avião passaram a custar em torno de R\$ 10,00. Enquanto isso, o transporte por trem, via PPP custava ao usuário R\$ 70,00 e ainda havia uma contraprestação por parte do governo de R\$ 30,00 por usuário. Tem-se um fato novo, o produto perdeu todo o sentido. Mesmo assim continuaria havendo dispêndios por parte do governo, visto que na maioria desses contratos há uma contraprestação mínima a ser desprendida pelo Poder Público.

Cabe destacar sobre esses tema(s), que os custos de renegociação de contratos de uma PFI são extremamente altos<sup>26</sup>, além disso, o contratado possui também enorme poder na negociação, uma vez que controla tanto a informação quanto a estrutura necessária à prestação do serviço.

Dessa forma temos que uma das possíveis conseqüências da ampliação do modelo seria a dificuldade que os governos enfrentariam para modificar sua direção inercial de execução de políticas públicas (MORAES, 2005).

Por último, mas não menos importante temos o argumento de que haveria uma séria restrição da capacidade das gerações futuras de decidir, de forma democrática, as prioridades políticas, ou seja, o que fazer com os recursos produzidos por elas. Cabe dizer que, se no caso britânico tal argumento já é enfraquecido pela limitação de 11% dos gastos com contratos de PFI, no Brasil os gastos são mais restritos ainda, limitados em 1% da receita corrente líquida do ente contratante.

---

<sup>26</sup> GAFFNEY, D. e POLLOCK, M. (1999) Pump-Priming the PFI: 'Why are Privately Financed Hospital Scheme Being Subsidized?' *Public Money & Management*. (Janeiro- Março).

Tal limitação vem expressa no artigo 22 da Lei 11.079 de 2004, que estabelece:

A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios (BRASIL, 2004).

Essa limitação, trazida na Lei das Parcerias Público-Privadas, é proveniente da preocupação do legislador com o uso indiscriminado do mecanismo de PPP, o que poderia acarretar danos maiores ao equilíbrio do endividamento público.

Havendo essa regulamentação, cessa-se o questionamento acerca do descumprimento às regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000). Tal Lei tem como premissas básicas o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. Fixa normas de finanças públicas tendo em vista o estabelecimento de responsabilidade na gestão fiscal ajustando vícios recorrentes na política brasileira que geram desequilíbrios das contas públicas (TESOURO NACIONAL, 2008).

Além disso, a LRF completa a moderna cultura gerencial de recursos públicos e liga-se ao exercício da cidadania, uma vez que prevê a integração do cidadão no processo de avaliação dos gastos públicos e de seus efeitos. (TESOURO NACIONAL, 2008) Ademais, a LRF tem como ponto de convergência principal a redução do volume de endividamento do Estado, visando mantê-lo em níveis suportáveis, com a finalidade de alcançar um desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a lei estabelece limites para a expansão de despesas continuadas e para o endividamento público<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Além desses pontos discutidos podemos relacionar a LRF como um possível gerador de eficiência econômica no contrato de PPP, conforme as bases discutidas no capítulo 4 deste trabalho. Tendo em vista que o advento desta lei possibilitou um equilíbrio nas contas de vários entes federativos, reduzindo-se os riscos de inadimplemento e, conseqüentemente, possibilitando preços menores nas aquisições e contratações entre o setor público e o particular. Não raras eram as vezes em que fornecedores cobravam por bens e serviços vendidos ao Estado valores maiores que os de mercado, prevendo que receberiam somente meses ou até mesmo anos depois do fornecimento.

Cabe observar a consonância de vários artigos da Lei 11.079 de 2004 à LRF, tais como os artigos 22 e 28. O primeiro foi citado anteriormente. O segundo, por sua vez dispõe sobre a impossibilidade da União conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos entes da federação, condicionando a responsabilidade exclusiva pelo cumprimento do contrato de PPP ao ente contratante (ZYMLER, 2005).

Outro ponto a ser observado é que, essa limitação de 1% da receita corrente líquida dificulta, realmente, possíveis problemas como ocorreu no caso do pedágio-sombra, em Portugal, onde o governo ultrapassou sua capacidade de pagamento com contratos de PPP e acabou numa situação financeira delicada, tendo que rever tais contratações. Entretanto, uma vez atingido esse limite, por vezes considerado baixo, principalmente em estados e municípios menores, ficará engessada a capacidade de se contratar novamente utilizando o modelo de PPP durante um período de 20 ou 30 anos, por exemplo, até que se vença algum contrato vigente ou que haja um grande aumento na arrecadação. O que prejudica novamente as gerações futuras. Uma vez que, ficam impossibilitadas de utilizarem-se deste mecanismo para as políticas prioritárias à sua época.

Portanto quando se toca no aspecto da flexibilidade, pensa-se principalmente na sustentabilidade do modelo para as gerações futuras. Tanto em fazer valer suas preferências alocativas, podendo definir de forma democrática as políticas públicas nas quais se deve(m) concentrar os escassos recursos públicos. Quanto em limitar o endividamento do poder público com essa forma de contratação. Tal endividamento poderia, no futuro, fazer com que o Estado caia novamente em dificuldades financeiras. Ressaltando sempre os custos de se fazer renegociações nesses contratos.

#### **5.4 Accountability**

*Accountability* é um importante elemento que caracteriza a boa governança no setor governamental. O conceito envolve a obrigação de se prestarem contas continuamente, ou seja, de se evidenciar os resultados de decisões ou ações, com frequência, para prevenir o mau uso do poder e outras formas inadequadas de comportamento dos *policy makers*.

No âmbito das organizações públicas, essa obrigação pode ser entendida como um dever imposto àqueles que detêm o poder de Estado, no sentido de que dêem visibilidade

aos seus atos e, conseqüentemente, gerem um maior grau de confiança entre governantes e governados. Parece haver consenso, na literatura, de que o fundamento dos sistemas democráticos está verdadeiramente na *accountability*, já que a informação é um pressuposto básico da transparência dos negócios públicos em uma verdadeira e legítima democracia. Sem informações apropriadas a respeito da gestão pública, os cidadãos ficam privados de realizar julgamentos adequados em relação aos atos praticados por seus governantes.

Apesar de, na maior parte das vezes, *accountability* estar ligada à prestação de informações por parte do Poder Público e, portanto, ao princípio da publicidade, podemos considerar que ela, na verdade, relaciona-se com a necessidade de controle do poder e está suspensa por três pilares, quais sejam: punição, informação e justificação (GUIMARÃES, 2007).

Em outras palavras, o primeiro pilar é a capacidade de aplicar sanções (a)os ocupantes de cargos públicos por suas condutas. O segundo é a obrigação de que se exerça o poder de forma transparente, para que os cidadãos tomem conhecimento das condutas e possam exigir as sanções. O terceiro é a exigência de fundamentação das práticas governamentais.

No contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, esses deveres ganharam maior relevância, haja vista o conjunto de sanções que resultam dela para as autoridades públicas que sonegarem informações sobre suas práticas. Tal tema tem sido tratado com vasto interesse ultimamente. Por isso a necessidade de salientar os impactos causados pela adoção do modelo de PPP, ou PFIs, como queiram, sobre a *accountability*. A responsabilização nos contratos de PFI merece particular atenção por se tratarem de contratos de longa duração e que envolvem montantes vultosos de recursos.

Nota-se que os impactos do uso de PFIs na dimensão operacional de *accountability* governamental são derivados, principalmente, do aumento da complexidade já discutido em seção anterior. Conforme reconhecido pelo IPPR (2004, p.4), “As PPPs, assim como muitas outras formas de contratação para serviços públicos, perturbam as estruturas

tradicionais de accountability”<sup>28</sup>. Dois pontos serão discutidos adiante, juntamente com seus desdobramentos.

Em primeiro lugar, podemos afirmar que com as contratações baseadas em resultados e a delegação de funções para longe dos departamentos, ficaram fortemente diluídas, em sua essência, tanto a responsabilidade ministerial para com o parlamento, no caso britânico do modelo de Westminster, quanto a responsabilidade dos agentes políticos no caso de regimes presidencialistas (MORAES, 2005).

No caso da prestação de serviços por departamentos ministeriais existe um foco que vai à direção dos ministros, *ou seja*, a quem as preocupações e preferências sociais são expressas. Tais ministros são ainda, responsáveis indiretamente por qualquer questão que ocorra durante a prestação de serviços, em razão das linhas hierárquicas e da unidade de comando que caracterizam as estruturas burocráticas da administração pública.

Nas PFIs as linhas hierárquicas que permitem esta responsabilização são quebradas o que dá origem a perguntas como quem responsabilizar pelos serviços(???) Do ponto de vista político, os pontos focais de responsabilização também assumem relevância. Há quem defenda, por exemplo, a importância desses pontos focais para a própria efetividade de regimes democráticos (ELLIS, 1994).

Temos então, um quadro em que o contribuinte ficará em dúvida sobre a quem atribuir a responsabilidade por um serviço mal prestado. Atribui-se ao governo ou ao concessionário? Deverá o particular, responder pela prestação de um serviço considerado público? A quem o concessionário deve prestar contas do serviço, ao Poder Público ou ao cidadão? Isso pode dar origem a um jogo de culpas no qual o concessionário, certamente irá repassar a culpa para o ministro.

Este dilema é particularmente grave. Por exemplo, o público e a mídia, insatisfeitos com as falhas operacionais da Agência de Passaportes, PFI contratada pelo governo trabalhista britânico, centraram suas críticas sobre a secretária, ao invés da Siemens Business Systems, empresa responsável pela Agência e que não estava cumprindo devidamente com suas obrigações contratuais (HOOD, 2002).

---

<sup>28</sup> Tradução Livre.

A cada novo contrato de PFI assinado no Reino Unido, suscita-se a necessidade de melhoria nas prestações de contas dentro dessas teias complexas. Tal preocupação ganha maior relevo no caso de haver mudanças políticas e o órgão responsável por gerir a parceria não é o mesmo órgão que foi responsável pela contratação, o que torna essa estrutura ainda mais confusa. Além disso, a *accountability* torna-se ainda mais tumultuada nos casos em que haja diferentes esferas de poder envolvidas, e que, na gestão em que a parceria foi assinada, havia um consenso estratégico, entretanto, mudanças políticas proporcionaram difusões entre a visão de cada ente, dificultando o alinhamento estratégico (IPPR, 2002, p.235).

Segundo o próprio IPPR, as PPPs criaram um novo desafio. Ao descentralizar a tomada de decisão sobre a alocação de recursos públicos, surge a necessidade de uma prestação de contas robusta e bem elaborada, no caso dessas parcerias conseguirem atingir esse nível de prestação de contas pode-se gerar maior legitimidade à contratação de parcerias. (IPPR, 2002, p.213).

O Ministério da Saúde britânico, por exemplo, fez um movimento vigoroso no sentido de tornar mais efetiva a prestação de contas da NHS Foundation Trusts. Esse movimento fez com que se buscasse prestar contas diretamente ao cidadão ao invés do governo central (FLINDERS, 2005, p.229).

É mister ressaltar a existência de problemas também em termos de responsabilização financeira, ou, o que poderíamos considerar, em termos de punição. O que se tem notado em contratos de PFI é que, em sua lógica, possuem prêmios maiores pela execução dos serviços dentro das metas pré-estabelecidas do que possíveis sanções pelo descumprimento do acordado. Mesmo assim os Administradores encontram dificuldades em aplicar essas punições, sob pena de inviabilizarem parcerias futuras. Em outras palavras, ao punir severamente o particular por uma falha, acaba-se por inibir o interesse de outros parceiros em posteriores contratações (FLINDERS, 2005, p.229).

Cabe ponderar que talvez haja a necessidade de formas híbridas de *accountability*, para lidar com o novo contexto em que instituições híbridas passam a fazer parte da tarefa de desenhar e executar políticas públicas.

Existem, no Reino Unido, tentativas de se instituir novas formas de *accountability* por meio da criação de fóruns eleitos indiretamente. Exemplo disso é o “60 membros do interesse público da Network Rail”<sup>29</sup>, nomeados pelo secretário de Estado para representar o interesse público frente ao parceiro privado.

Entretanto, essas novas formas híbridas de *accountability* enfrentam desafios em relação às PPPs. Como a qualidade da prestação de contas promovida pelo ministério está diretamente ligada ao foco e à clareza. Novas perspectivas pluralistas e multicêntricas das estruturas de responsabilização propostas para o modelo de PPP podem acabar refletindo um Estado cada vez mais fragmentado e diversificado, tornando o sistema mais fraco e complexo (FLINDERS, 2005).

O segundo ponto de destaque é que a prestação de contas do parceiro privado esbarra nos aspectos informacionais. O que impõe consideráveis barreiras para a *accountability* de políticas públicas implementadas via PPP. Ou seja, a necessidade de agentes privados de resguardar sua posição de mercado introduz obstáculos para a publicidade de diversas informações diretamente relacionadas com a prestação do serviço (MORAES, 2005).

As PFIs têm se mostrado bastante falhas, não assegurando a transparência e a abertura necessária(s) para garantir o potencial democrático desta forma de se realizar políticas públicas, uma vez que o argumento do sigilo comercial das informações utilizado em demasia e desnecessariamente.

Fato é que, a liberação de informações sobre os projetos de PFI pode fomentar a confiança dos críticos e incentivar membros da sociedade a participar de novas arenas democráticas. Entretanto essas novas arenas democráticas esbarram no baixo envolvimento popular. Muitas (das)SAI vezes são tomadas por participantes ativistas, que utilizam desses

---

<sup>29</sup> Tradução Livre para “60 ‘public interest’ members of Network Rail” (FLINDERS, 2005, p. 230).

mecanismos para fazer valer ideais esquerdistas de uma parcela não muito relevante da população.

A prova da ínfima participação da sociedade nessas arenas foi retratada por Rudolph Klein (2004). O autor demonstra que no caso do Bradford Teaching Hospitals NKS Trust, caso em que havia eleição direta para algumas funções, apenas 1143 boletins de voto foram solicitados e menos de 50% deles foram devolvidos. Conseqüência disso foi que os 231 gerentes eleitos para as novas Fundações Hospitalares contratadas por PPP foram escolhidos por apenas 541 pessoas (bem abaixo de 1% da população local).

Voltando ao problema da informação, verificou-se em pesquisa, que é prática comum, no caso da Inglaterra, que uma série de dados referentes a aspectos operacionais e financeiros seja mantida resguardada, existe, inclusive um mecanismo na legislação britânica que preza pela exceção de confidencialidade comercial. Isso gera conseqüências como, por exemplo, a contradição entre necessidade de transparência em negócios públicos, e a confidencialidade característica a negócios privados. Várias questões levantadas por membros do parlamento simplesmente não são respondidas devido à confidencialidade das informações comerciais (BRAZIER *et. al.*, 2005).

Por fim, conclui-se que afetam a accountability das PPPs problemas como, a dificuldade de responsabilização pelos atos, devido à complexidade e ao hibridismo das instituições prestadoras e reguladoras dos serviços públicos. Isso torna necessárias novas formas de prestação de contas, chamando também a população a participar desse mecanismo, o que esbarra na falta de interesse. Além disso, existem também os problemas ocasionados pelo sigilo da informação e no paradoxo da necessidade da publicidade do setor público, e do direito de manter resguardadas as informações no setor privado, sob pena de fornecer dados importantes aos concorrentes.

## 6. ESTUDO DE CASO: A ANÁLISE DOS ASPECTOS POLÍTICOS NAS PPPS EM MINAS GERAIS

Conforme apresentado nos capítulos anteriores, a utilização do modelo de Parceria Público-Privada para a provisão de serviços de interesse público, baseia-se em dois argumentos.

Em primeiro lugar, discorreu-se acerca do argumento da possibilidade de ampliação nos investimentos. Cabe salientar que, conforme os argumentos apresentados, trata-se de uma justificativa no mínimo discutível para a adoção de tal modelo.

Em um segundo momento, aprimorou-se a discussão a respeito do argumento da eficiência. Existem estudos que pendem para os dois lados, uns chegam a apontar os ganhos de eficiência como falaciosos. Outros mostram melhorias na prestação de serviços públicos e economia por parte do Estado, acredita-se, portanto, concentrar-se nesse argumento a justificativa plausível para a adoção das PPPs.

Contudo, foi destacado também que a adoção desse modelo pode trazer consigo, problemas relacionados à governança democrática. Assim, tal adoção afeta a complexidade, a flexibilidade e a accountability.

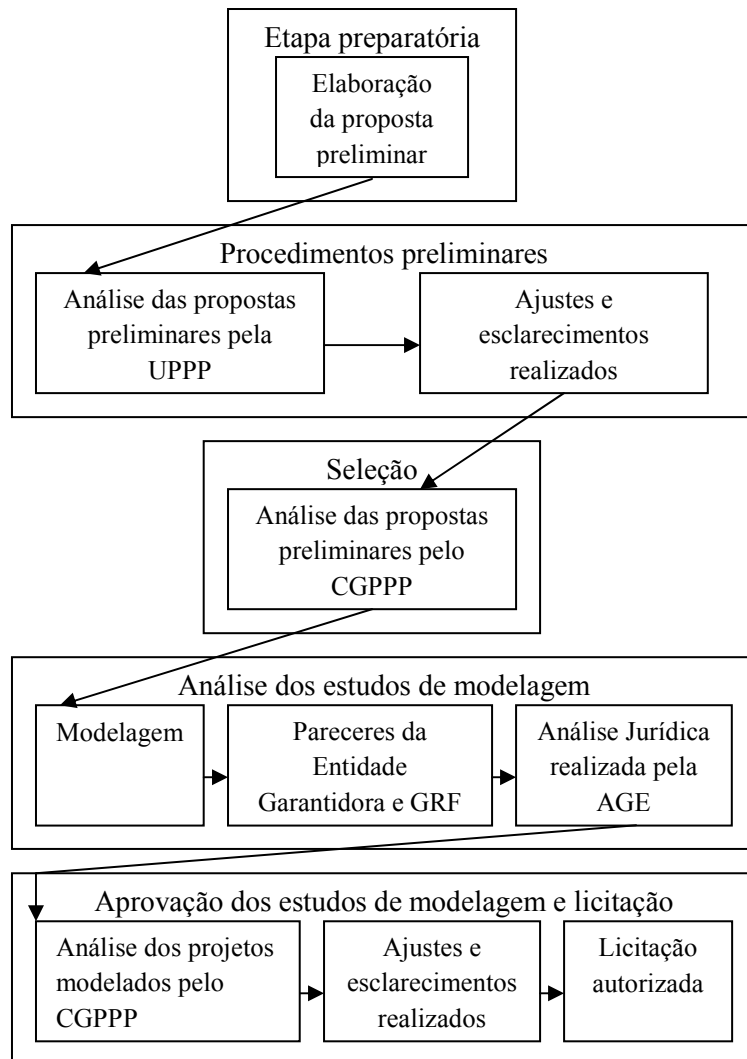
O objetivo deste capítulo é analisar o modelo de processo de contratação de uma PPP pelo Governo do Estado de Minas Gerais, baseado no manual de operações, buscando incrementar como forma de conclusão incrementar a esse processo, uma forma de análise das conseqüências políticas da execução de políticas públicas por esse mecanismo. É possível notar que os procedimentos descritos no manual preocupam-se muito com os ganhos econômicos que as contratações por PPP devem gerar, não levando em consideração as conseqüências políticas, ou seja, os impactos de uma PPP sobre a governança, conforme apontados no capítulo 5 deste trabalho.

Deve-se observar que essa não é uma particularidade do modelo mineiro. Não é praxe que os governos levem em conta tais problemas. Somente tomam conhecimento e

são obrigados a arcar com tais custos nos momentos posteriores às contratações, principalmente em mudanças de governos no futuro.

### 6.1 As Etapas do Processo de Contratação da PPP em Minas Gerais

A contratação de uma Parceria Público-Privada no Estado de Minas Gerais segue cinco etapas macro. Quais sejam: etapa preparatória, procedimentos preliminares, seleção, análise dos estudos de modelagem, aprovação da modelagem e da licitação.



*Fluxograma 1 – Fluxo de contratação de Projetos de Parceria Público-Privada em Minas Gerais*

### 6.1.1 Etapa Preparatória

Tomando por base o Manual de Operações, publicado em 2007, temos os seguintes procedimentos:

O primeiro passo é a escolha de um projeto com características que se encaixem com um possível projeto de PPP. Depois disso parte-se para o desenvolvimento da proposta preliminar, as duas etapas são realizadas pelo órgão proponente, ou seja, pela USE.

A proposta preliminar deverá tratar os seguintes pontos:

- Caracterização e escopo do projeto e suas interfaces com outros projetos;
- Forma atual de provisão do serviço, a ser definida como Projeto de Referência
- Alternativas ao projeto, isto é, se as necessidades identificadas podem ser atendidas por outro projeto ou novos programas de ação;
- Indicação do enquadramento do projeto no PMDI e no PPAG;
- Demonstração da relação do Projeto com as competências, atribuições e prioridades constantes do plano de ação da USE;
- Exposição clara dos objetivos e benefícios diretos e indiretos esperados da sua implantação, para a sociedade e para o Estado;
- Indicação dos critérios e ações utilizadas para avaliar os resultados concretizados.

(ANUATTI NETO *et al*, 2007).

Para elaborar essa Proposta Preliminar a USE pode obter apoio tanto da Unidade PPP, quanto de consultores externos como também de agentes de mercado, em especial no que se refere à atratividade do projeto.

Depois da Proposta Preliminar parte-se para o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI. Ele tem por objetivo avaliar se a proposta preliminar conseguirá despertar o interesse de agentes privados, obtendo boa aceitação e o desejo de diversos proponentes em uma futura concorrência. Além também de medir, se há no mercado parceiros com capacidade de gestão compatível com o futuro empreendimento.

### 6.1.2 Procedimentos Preliminares

Feito isso, a proposta preliminar, juntamente com o PMI, ambos contendo toda a argumentação necessária para comprovar que tal projeto é mais viável de ser realizado via PPP, seguem para a Unidade PPP, que deve analisar a proposta. A USE, caso julgue não dispor de dados suficientes para a elaboração do PMI, também pode, antes de encaminhar a Proposta para análise, solicitar o auxílio da Unidade PPP para que se definam conjuntamente os termos e procedimentos do PMI.

No momento da análise, caso a Unidade PPP julgue que as informações obtidas com o PMI da USE foram insuficientes, pode convocar outro PMI. A análise das *propostas* preliminares encaminhadas à Unidade PPP será consubstanciada em um parecer. Tal parecer possui natureza opinativa, não obstando a aprovação da proposta preliminar pelo CGPPP.

Cabe à Unidade PPP avaliar se os atributos necessários à correta apreciação da proposta preliminar pelo CGPPP estão satisfeitos, isto é, se a proposta contém as informações suficientes sobre o projeto e se atende aos requisitos que caracterizam como PPP. Caberá também à Unidade PPP, por meio de sua atribuição opinativa, colaborar com a USE para aprimorar a proposta preliminar, até que julgue que a proposta esteja apta a obter um parecer favorável.

Portanto o parecer a ser encaminhado ao Conselho Gestor de Parcerias Público-Privada pela Unidade PPP poderá tomar três posições, quais sejam: Proposta satisfatória (aprovação), Proposta não satisfatória (reprovação), ou Proposta a ser ajustada (aprovação com ressalvas). Nos dois últimos casos a USE, pode ou não acatar a opinião da Unidade PPP, se julgar a Proposta consistente pode requisitar que seja encaminhada ao CGPPP na forma com que foi enviada à Unidade PPP.

A Proposta Preliminar deverá ser analisada pela Unidade PPP com base nos seguintes pontos:

- Relevância do projeto, levando-se em consideração as diretrizes e o planejamento do Governo do Estado, como, por exemplo, o PPAG e PMDI.
- Adequação do projeto às características da modalidade das PPPs.

- Capacidade técnica e operacional do órgão proponente para executar o projeto.
  - Atratividade do projeto para o mercado.
  - O MURP, ou VFM, por meio da demonstração das vantagens de contratação de PPP em comparação com uma forma tradicional.
- (ANUATTI NETO *et al*, 2007).

### 6.1.3 Seleção

Depois do parecer da Unidade PPP, as propostas são encaminhadas ao CGPPP para que decida sobre a autorização para a contratação de estudos de modelagem PPP e conseqüente inclusão dos respectivos Projetos de PPP no Plano Estadual de PPP, além de decidir também sobre a eventual colaboração financeira para a contratação dos estudos de modelagem.

Na tomada de decisão o CGPPP deverá levar em conta os seguintes critérios a saber:

- A recomendação da Unidade PPP;
  - A suficiência de informações para a tomada de decisão;
  - A capacidade técnica, operacional e financeira da USE para conduzir a modelagem do projeto;
  - Outras questões de conveniência, oportunidade ou de interesse estratégico do Estado;
  - A disponibilidade de recursos do próprio órgão proponente ou de financiadores externos;
  - A disponibilidade e o melhor aproveitamento dos recursos da SEDE destinados à modelagem de projetos PPP;
  - O montante de recursos necessários para modelagem;
  - A composição da carteira de projetos.
- (ANUATTI NETO *et al*, 2007).

Cabe salientar que a decisão do CGPPP é sustentada também numa manifestação da Unidade PPP a respeito do conjunto de projetos e da situação atual do Programa de Parcerias Público-Privadas. Tal manifestação leva em conta os recursos públicos disponíveis para aplicação em PPP.

Caso proceda a aprovação da proposta pelo Conselho Gestor de Parcerias, parte-se para a realização da Modelagem da PPP.

#### 6.1.4 Análise dos estudos de modelagem

A modelagem de uma PPP é semelhante à modelagem de qualquer projeto de negócio. Com o desenvolver das finanças estruturadas e das formas de financiamento dos projetos (Project Finance) foi possível que se estabelecessem vários requisitos que devem ser cumpridos para garantir que um projeto economicamente viável possa encontrar financiamento adequado. Uma modelagem de PPP, bem como uma modelagem de concessão comum, segue essa mesma lógica de modelagem de projetos privados de longo prazo de maturação. Entretanto, para os projetos públicos o objetivo é viabilizar o projeto ao menor custo possível para os usuários, considerando-se como restrição a taxa de retorno mínima a qual os parceiros privados estarão dispostos a participar do projeto.

Além disso, na modelagem deve-se interpretar as avaliações de risco feitas por investidores e financiadores em relação a um desenho contratual proposto para o projeto e, buscar a melhor forma de alocar esses riscos da forma que causem menor ônus ao projeto, ou seja, buscando melhor eficiência alocativa.

Recomenda-se que a modelagem seja dividida em quatro fases:

- Diagnóstico
  - Estudos de comparação (Benchmarking)
  - Desenvolvimento e análise de alternativas viáveis
  - Modelagem detalhada da alternativa escolhida
- (ANUATTI NETO *et al*, 2007).

Não se pode perder de vista que a missão da equipe que realizará a modelagem não possui como objetivo viabilizar uma contratação de PPP, mas sim garantir o melhor uso do recurso público (MURP). A modelagem será o estudo mais profundo com vias a demonstrar qual a forma mais barata de se disponibilizar tal serviço. Caso seja por meio de uma Parceria Público-Privada isso deve ficar explícito na modelagem.

O diagnóstico tem por objetivo identificar se a Proposta Preliminar reúne informações suficientes para a elaboração de um plano de negócios, com emissão de relatório de questões a serem respondidas pela USE proponente, assim como para o levantamento de todas as demais informações necessárias à elaboração dos estudos de modelagem.

Por sua vez, os Estudos de Comparação destinam-se a avaliar a viabilidade técnica e econômica dos níveis de serviços pretendidos, em especial pela análise de casos semelhantes. Consistem na demonstração de como ocorrem os processos de contratação e gerenciamento de PPPs semelhantes no Brasil e em outros países, caso demonstrem ser exemplos pertinentes e relevantes.

Após cruzarem-se necessidades diagnosticadas com o benchmarking realizado, procede-se à identificação das alternativas de desenho da PPP em estudo. Nessa fase são avaliados custos e riscos do projeto de diferentes alternativas de contratação. Para tanto, torna-se necessário comparar, para o nível de desempenho estabelecido, pelo menos uma alternativa de contratação comum e uma alternativa de contratação via PPP. Para a escolha da alternativa que garante MURP deve-se promover uma avaliação quantitativa das alternativas, inclusive no que se refere ao impacto na contabilidade pública.

Por último, será preparada a avaliação econômico-financeira definitiva do projeto e a documentação que será submetida à consulta pública. Deverá conter a análise do projeto dos pontos de vista técnico, jurídico, de mercado e financeiro, bem como a quantificação dos recursos de qualquer ordem que deverão ser aportados no projeto. Devem ser preparados os documentos de licitação e definidas as garantias exigidas e oferecidas no processo, incluindo o Memorando do Projeto, as Estimativas de Comprometimento de Recursos de Contrapartida, as Garantias Associadas, as Minutas de Edital e do Contrato, inclusive com Quadro de Indicadores de Desempenho ou de Performance.

Ao final dos estudos de modelagem os mesmos serão submetidos à aprovação dos órgãos ou entidades competentes para analisá-los, aprová-los e autorizar o início da licitação. Esses órgãos ou entidades podem ser, dentre outros, o Conselho de Saneamento Básico, o de Segurança Pública, o de Recursos Hídricos, o Conselho Universitário, enfim, aqueles que tenham relação com a finalidade principal da contratação.

Além disso, depois de obterem as devidas autorizações e opiniões dos órgãos acima mencionados as modelagens de PPP serão analisadas pela Unidade PPP e aprovadas pelo CGPPP.

Uma vez encerrada a modelagem do projeto, e antes de submetê-lo à consulta pública, a Unidade PPP deverá novamente emitir um parecer que levará em consideração:

- Consistência do projeto;
  - Objetivos e resultados;
  - Viabilidade do Projeto e de se alcançar os resultados esperados;
  - Capacidade Financeira, Técnica e Operacional da USE;
  - MURP;
  - Atratividade para investidores;
  - Propostas de Gestão e mitigação dos riscos financeiros, de execução, de alcance de resultados diversos, inclusive relacionado aos riscos ambientais e à população;
  - Se a forma de contratação proposta é a mais adequada;
  - Se a forma de seleção do parceiro privado proposta assegura a transparência e competitividade desejável
- (ANUATTI NETO *et al*, 2007).

Condição verdadeira para licitação de uma PPP, conforme a Lei Federal, a Consulta Pública mostra-se relevante permitir a participação popular por meio do oferecimento de contribuições e submissão de dúvidas e questionamentos relativos ao edital de licitação, bem como ao contrato da parceria em estudo.

Após a realização da Consulta Pública, haja ou não ajustes significativos a serem feitos, o projeto de PPP será encaminhado pela USE à UPPP, que, após emissão de parecer final, e existindo garantia a ser oferecida pelo Parceiro público em relação às contraprestações previstas em benefício do parceiro privado, o encaminhará à apreciação da Entidade Garantidora. Entidade essa que já terá emitido manifestações anteriores, de forma meramente opinativo com vias a colaborar no processo, entretanto, desta feita, o fará na forma de um parecer formal sobre os estudos de modelagem e sobre os aspectos relativos às garantias constantes das minutas de edital e de contrato.

Uma vez obtido parecer do órgão competente da Entidade Garantidora, o mesmo será encaminhado pela Unidade PPP ao Gestor da Responsabilidade Fiscal. Da

mesma forma que a Entidade Garantidora, o GRF poderá ter participado anteriormente do projeto, de maneira colaborativa, entretanto deverá, neste momento, elaborar um parecer de caráter formal. O GRF fica, portanto, encarregado de zelar pelo cumprimento da LRF, tem como principal preocupação verificar os efeitos da contratação da PPP na contabilidade do parceiro público e evidenciar a forma como são afetados os limites de comprometimento definidos na Lei.

O principal fator a ser levado em consideração pelo GRF, de acordo com o Manual de Operações, é o comprometimento com riscos assumidos pelo parceiro público em benefício ou garantia do parceiro privado. Tais riscos devem ser explicitados por meio da matriz de detalhamento dos riscos. Caso os riscos sejam considerados relevantes então o parceiro público deve registrar as obrigações decorrentes destes riscos. Caso não sejam considerados relevantes, os riscos não precisam ser reconhecidos no parceiro público. Ou seja, se os riscos são quantificados como relevantes então eles devem ser reconhecidos por ocasião da assinatura do contrato como obrigações na sua totalidade, comprometendo os limites de endividamento. Se, pelo contrário, forem quantificados como irrelevantes, o parceiro público os reconhecerá como contraprestações em despesas correntes de cada exercício, conforme o transcorrer da vida do contrato.

Passado pelo crivo da Entidade Garantidora e pelo GRF o projeto deve então, submeter-se à Advocacia Geral do Estado. Que por sua vez também contribui ao longo do processo em momentos oportunos, entretanto, faz neste momento a sua contribuição formal e específica, com a finalidade de que o CGPPP seja informado da adequação jurídica dos referidos Estudos e dos procedimentos até este momento conduzidos.

Posteriormente, precedido de um relato que considere o projeto, além de basear-se nas considerações da UPPP, da Entidade Garantidora, do GRF e da AGE, o Grupo Coordenador do Fundo se manifestará acerca da conveniência e oportunidade da PPP em questão.

### 6.1.5 Aprovação dos estudos de modelagem e licitação

Feito isso, o projeto segue para a análise do CGPPP. Que deve levar em conta, por sua vez, os seguintes aspectos:

- Os pareceres e manifestações constantes do processo;
- A robustez e a atratividade do empreendimento;
- A relevância dele frente às diretrizes e o planejamento do Governo;
- A adequação do projeto aos parâmetros de risco aceitáveis;
- A composição da carteira de projetos do Plano Estadual de PPPs;
- O melhor aproveitamento dos recursos públicos;
- A disponibilidade de garantias a serem ofertadas;
- Objetivos e resultados esperados e os respectivos riscos;
- O desempenho dos projetos em andamento;
- A qualidade da condução do processo até o momento;
- A segurança, bem como os riscos, para a implantação do projeto;
- Os impactos do projeto na sociedade, no mercado, na gestão pública e na capacidade do Estado de prover o serviço proposto, ou um outro associado;
- Estrutura e capacidade da USE, inclusive para acompanhamento e avaliação.

(ANUATTI NETO *et al*, 2007)

Posteriormente à análise o CGPPP decidirá por autorizar a abertura da licitação, determinar ajustes ou alterações no projeto, ou aprovar o projeto, mas determinar que se aguarde a abertura do procedimento licitatório para um momento mais oportuno.

Foi relatado, portanto, como se dá parte do processo de contratação de uma PPP pelo Governo de Minas Gerais. A parcela deste processo explicitada foi desde o surgimento da idéia de que determinado serviço pode ser prestado ao usuário via PPP, até o momento imediatamente antes da publicação do edital de licitação. As próximas etapas, como o processo licitatório e a contratação da PPP, não interessam para as conclusões da aplicabilidade deste trabalho, uma vez que os possíveis impactos políticos devem ser mensurados, analisados e julgados anteriormente à abertura do processo licitatório.

Deve-se introduzir essa análise em dois momentos. No primeiro momento deverá ser sob a forma de um relatório, que fará parte da proposta preliminar elaborada pela USE. Ou seja, a USE além de construir uma análise que demonstre haver, por meio da adoção do modelo de PPP, ganhos econômicos, via VFM, também deverá demonstrar que os

impactos políticos, ou seja, o aumento da complexidade no hibridismo institucional, a perda de flexibilidade na alocação dos recursos e as dificuldades da accountability não são tão grandes. A USE deve convencer o CGPPP de que este é um preço que vale a pena ser pago com a finalidade de se disponibilizar determinada política, dada a relevância para de tal serviço ou investimento para a população. Deve-se também nesse relatório, buscar mecanismos que viabilizem amenizar tais impactos.

Tal relatório, como parte integrante da proposta preliminar, seguirá os trâmites até ser analisado e possivelmente apreciado pelo CGPPP.

No segundo momento, deverá ser exigido, na modelagem, que também se faça essa análise das conseqüências da adoção das PPPs sob esses três aspectos. Desta feita, será uma análise mais técnica e mais criteriosa. O ideal seria que se fizesse uma comparação, das possíveis conseqüências da execução de determinado projeto pelo mecanismo de parceria, e da execução pelas outras opções tradicionais. Bem como se faz uma análise mais profunda a respeito dos possíveis ganhos econômicos, também deve ser feita a respeito dos custos políticos, e caberá ao CGPPP, em última instância, avaliar se os custos políticos são irrelevantes frente aos ganhos econômicos proporcionados pelo novo modelo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção do Modelo de parceria Público Privada foi colocada à teste neste estudo. Dentre as principais justificativas para a contratação de um parceiro privado para a prestação de um serviço público conclui-se que, a abordada no capítulo 3, de que proporciona mais investimentos parece válida, pois mesmo comprovadas as dificuldades financeiras que o Estado tem passado, os fundamentos que comprovem potenciais incrementos no montante de investimentos proporcionados pela adoção do modelo de PPP são insuficientes. O que ficou comprovada na realidade foi a mudança na forma de desembolso por parte do Estado, ao invés de desembolsar um aporte maior de recursos no instante da construção de uma obra, passa a pagar parcelas relativamente iguais ao longo dos anos, a se iniciarem somente após o início da prestação dos serviços por parte do parceiro privado.

Todavia, no capítulo 4, tornou-se clara a verdadeira justificativa para que se adote tal modelo, obviamente que de forma cautelosa e balisando-se por estudos que comprovem os ganhos econômicos de tal contratação. Os incrementos na eficiência não são inerentes ao modelo, mas sim específicos de cada contratação. A legislação brasileira referente a PPP preocupou-se, em vários de seus artigos, com a garantia da eficiência na contratação.

Com base no exposto no capítulo 5, temos os chamados impactos políticos, subdivididos entre: complexidade, flexibilidade e accountability.

Complexidade: o incremento no quadro de organizações híbridas ou autônomas cuidando de tarefas anteriormente relegadas de forma exclusiva ao Estado, o que chamamos de aumento na complexidade, ocorrido com a adoção do modelo de Parcerias Público-Privadas, ocasionou ou pode ocasionar problemas como, por exemplo, o conflito de interesses entre o grande número de atores envolvidos. O pode ocasionar um sem número de pontos de veto e de obstáculos à implementação de políticas, e que, por fim, influenciaria a adaptação do governo a mudanças tanto no cenário político quanto no das prioridades sociais.

Flexibilidade: no que tange a esse aspecto, pensa-se principalmente na sustentabilidade do modelo para as gerações futuras. Tanto em fazer valer suas preferências

alocativas, podendo definir de forma democrática as políticas públicas nas quais se devem concentrar os escassos recursos públicos. Quanto em limitar o endividamento do poder público com essa forma de contratação. Tal endividamento poderia, no futuro, fazer com que o Estado caia novamente em dificuldades financeiras. Ressaltando sempre os custos de se fazer renegociações nesses contratos.

Accountability: nesse aspecto conclui-se que afetam a accountability das PPPs problemas como, a dificuldade de responsabilização pelos atos, devido à complexidade e ao hibridismo das instituições prestadoras e reguladoras dos serviços públicos. Isso torna necessárias novas formas de prestação de contas, chamando também a população a participar desse mecanismo, o que esbarra na falta de interesse. Além disso, existem também os problemas ocasionados pelo sigilo da informação e no paradoxo da necessidade da publicidade do setor público, e do direito de manter resguardadas as informações no setor privado, sob pena de fornecer dados importantes aos concorrentes.

Com efeito desses três aspectos, foi analisada a metodologia decisória do Governo de Minas e proposto o acréscimo de dois novos relatórios que levem em consideração tais custos políticos. A análise desses relatórios deve ser feita em consonância com a análise dos ganhos econômicos. Caso na avaliação do CGPPP os ganhos econômicos superem os custos econômicos e políticos, deve-se optar pela execução de tal serviço via PPP, caso não superem, o serviço deve ser prestado por outro mecanismo que garanta não só o melhor uso dos recursos públicos, mas que a sociedade não arcará com o ônus político posteriormente.

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUATTI NETO, Francisco *et al.* **Manual de Operações**: Governo do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Unidade de Parcerias Público-Privadas. FIPE. 2007. 92p.
- ANASTASIA, Antônio Augusto. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Edição Nº 1 de 2007 – Ano XXV. Disponível na internet: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2007/01/-sumario?next=23](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2007/01/-sumario?next=23)> Acesso em 17 de Agosto de 2008.
- Better Regulation Task Force (2003) *Independent Regulators* (London: BRTF).
- BRASIL. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.
- BRASIL. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.
- BRAZIER, A. Flinders, M. McHugh, D. *New Politics, New Parliament*. London: Hansard Society. 2005.
- BRITO, Bárbara Moreira Barbosa de. SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. **Parceria Público-Privada**: compreendendo o modelo brasileiro. Revista do Serviço Público. Brasília, Ano 56, nº 1, p.7-21, Jan.-Mar. 2005.
- Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública – Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas**, 5ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A., 2006.
- DRUMMOND, José A.; MATTOS, Solange. **O terceiro setor como executor de políticas públicas**: ONGs ambientalistas na baía de Guanabara (1990-2001). Revista de Sociologia Política. Curitiba, n.24, jun. 2005.
- ELLIS, J. *The Presidential Lightning Rods*. Lawrence: University of Kansas. 1994.
- FILHO, Bolívar Pego. JÚNIOR, José Oswaldo Cândido. PEREIRA, Francisco. **Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil: 1990/2002**. IPEA, Textos para Discussão nº 680. 1999. 65p.
- FLINDERS, Matt. **The Politics of Public Private Partnerships**. *The British Journal of Politics and International Relations*, 2005

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2000.

GUIMARÃES, Lorena Gonçalves. **Parcerias Público-Privadas: Os impactos das possíveis restrições legais às garantias no Brasil**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

HOOD, C. ‘**The risk game and the blame game**’, *Government and Opposition*, 2002. 37:1, 15–37.

IPPR. ***Building Better Partnerships*** (London: IPPR) 2002.

IPPR. ***Opening It Up: Accountability and Partnerships*** (London: IPPR) 2004.

KLEIN, Rudolph. ‘**The first wave of NHS Foundation Trusts**’, *British Medical Journal*, 2004. p. 328, 1332.

KPMG Structured Finance S.A. **Projeto-piloto PPP MG 050: Relatório 1**. KPMG. Brasil. 2005.

MACHADO, Célio Marcos Lopes. **Parcerias Público-Privadas em Infra-Estrutura Rodoviária no Chile: Modelos Licitatórios e o Problema do Hold-Up**. Belo Horizonte. FJP. (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. 2006. 166p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Parcerias Público-Privadas (PPP) no Estado de Minas Gerais: novas modalidades para o Governo do Estado, juntamente com o setor privado, beneficiar milhões de mineiros**. Belo Horizonte: 2005.

MORAES, Marcos Siqueira. ***Public-private partnership: the Brazilian experience under the light of the British program***. Tese (Mestrado) – The University of Sheffield, 2005.

NANI, Marcela Paula. **Parcerias Público-Privadas: Considerações acerca de geradores de eficiência no Projeto da MG-050**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2004.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas – A Política Orçamentária no Brasil**. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. II Congresso Internacional Del CLAD Sobre la Reforma Del Estado y de la

Administración Pública. Isla Margarita. Venezuela. Outubro 1997. Disponível na Internet: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1725/1/Luiz+Carlos+Bresser+Pereira.pdf>> Acesso em 28 de Setembro de 2008.

PINTO, Marcos Barbosa. **A Função Econômica das PPP's**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, maio-jun-jul, 2005. Disponível na Internet:<<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 15 de Setembro de 2008

PINTO, Marcos Barbosa. **Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V, 13, N, 25, p.167. jun. 2006)

RECEITA FEDERAL. **Estudo Tributários 15: Carga Tributária no Brasil 2005**. Brasília, Agosto de 2006. Disponível na Internet: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/cargafiscal/CTB2005.pdf>> Acesso em: 30 de Setembro 2008.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público**. Fundamentos da Reforma Orçamentária. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RHODES, R. A. W. *Understanding governance – policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press. 1997.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada**, Fundamentos Econômico-Jurídicos, São Paulo, PC Editorial Ltda., 2007.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: Desafios e Perspectivas**. Rio de Janeiro. FGV. 2007. 208p.

TESOURO NACIONAL. **A lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/lei\\_responsabilidade\\_fiscal.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp)>. Acesso em 20 de Outubro de 2008.

VILHENA, Renata Paes; et al. (ORG.). **O choque de gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. 1 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.