

Felipe Ribeiro Martins

GESTÃO DA QUALIDADE EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS  
A mensuração de desempenho na perspectiva Agente-Principal

Belo Horizonte

2018

Felipe Ribeiro Martins

## GESTÃO DA QUALIDADE EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A mensuração de desempenho na perspectiva Agente-Principal

Monografia apresentada à Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho, sob  
orientação do Prof. Dr. Mauro da Silveira,  
como requisito para graduação em  
Administração Pública.

Áreas de concentração: Gestão da Qualidade,  
Mensuração de Desempenho, Contratos  
Incompletos, Agente-Principal, PPP.

Belo Horizonte, MG

2018

M386g Martins, Felipe Ribeiro.  
Gestão da qualidade em parcerias público-privadas [manuscrito] : a mensuração de desempenho na perspectiva agente-principal / Felipe Ribeiro Martins. – 2018.  
[9], 86 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Mauro da Silveira

Bibliografia: f. 78-82

1. Gestão de qualidade total. 2. Serviço público. 3. Parceria Público-Privada (PPP). I. Silveira, Mauro da. II. Título.

CDU 658.562

**Felipe Ribeiro Martins**

**Gestão da Qualidade em Parcerias Público-Privadas: A mensuração de desempenho na perspectiva Agente-Principal**

Monografia de Conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

**Aprovada na banca examinadora:**

---

Prof. Dr. Mauro César da Silveira, orientador, Fundação João Pinheiro

---

Prof. Dr. Cláudio Burian Wanderley, avaliador, Fundação João Pinheiro

---

Profa. Dra. Letícia Godinho de Souza, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2018

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família e à minha esposa Aline por todo o apoio dado ao longo do curso de Administração Pública. Agradeço também à equipe da Unidade Setorial de PPP da SEAP pela recepção calorosa que tive e por tudo que aprendi ao longo do estágio nesse setor. E dedico um agradecimento especial ao professor Mauro da Silveira, pelo conhecimento e pela orientação que me passou, e também por toda a ajuda que me deu enquanto aluno.

## RESUMO

O Estado deve gerir a qualidade dos serviços públicos que presta, inclusive daqueles prestados por intermédio de empresas privadas. Essa gestão da qualidade sobre parceiros privados segue ditames legais e contratuais, o que traz à tona a questão do controle estatal sobre agentes privados em face de contratos incompletos. A presente monografia tem o objetivo de analisar a gestão da qualidade de um serviço público prestado por meio de parceria público-privada, com foco na aplicação do SMD, um sistema formal de mensuração de desempenho. A análise qualitativa deste trabalho ocorre por meio do estudo do caso da gestão da qualidade no Complexo Prisional PPP de Minas Gerais, amparado por observações diretas, pesquisas documental e bibliográfica, e entrevistas semiestruturadas de atores relevantes. A relação contratual é tratada sob a ótica do modelo agente-principal, o que permite a identificação dos mecanismos de controle da teoria da agência no caso concreto, e a comparação entre esses mecanismos e a gestão da qualidade do serviço. O trabalho também pode ser útil na medida em que evidencia: a incompletude contratual nas PPP, a importância das estruturas de intermediação, e a relação entre os recursos humanos e os controles contratuais.

**Palavras-chave:** Gestão da Qualidade, mensuração de desempenho, PPP, Teoria da Agência, assimetria de informações, mecanismos de controle.

## ABSTRACT

The State must manage the quality of the public services it provides, including those provided through private companies. This quality management over private partners must follow legal and contractual dictates, which brings to the fore the question of state control over private agents in the face of incomplete contracts. The present work aims to analyze the quality management of a public service provided through a public-private partnership, focusing on the application of the “SMD”, a formal system of performance measurement. The qualitative analysis of this work takes place through the case study of the quality management in the PPP Prison Complex of Minas Gerais, with the support of direct observations, documental and bibliographical research, and semi-structured interviews of relevant actors. The relationship of this contract is treated from the viewpoint of the agent-principal model, which allows the identification of the control mechanisms of the agency theory in the concrete case, and the comparison between these mechanisms and the quality management of the service. This work may also prove itself useful insofar as it shows: contractual incompleteness in PPPs, the importance of intermediation structures, and the link between human resources and contractual controls.

**Keywords:** Quality Management, Performance Measurement, PPP, Agency Theory, Information Assymetry, Control Mechanisms.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – A PPP prisional no modelo agente-principal.....	.58
Figura 2 – Composição do SMDD.....	.64
Figura 3 - Figura 3 – Composição do Índice de Desempenho.....	.65

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

E – Parâmetro de Excelência

ECT – Economia dos Custos de Transação

ID – Índice de Desempenho

GQ – Gestão da Qualidade

GQT – Gestão da Qualidade Total

PAD – Parâmetro Anual de Desempenho

PPP – Parceria Público-Privada

SEAP – Secretaria de Estado de Administração Prisional

SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SEF – Secretaria de Estado da Fazenda

SMD – Sistema de Mensuração de Desempenho

SMDD – Sistema de Mensuração do Desempenho e da Disponibilidade

SMQD – Sistema de Mensuração da Qualidade da Disponibilidade

SQD – Sistema de Quantificação da Disponibilidade

USPPP – Unidade Setorial de PPP e Cogestão

UCPPP – Unidade Central de PPP

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>QUALIDADE E GESTÃO DA QUALIDADE .....</b>	<b>9</b>
	3.1 Breve Histórico da Gestão da Qualidade Total.....	10
	3.2 Princípios da Gestão da Qualidade .....	12
	3.3 Gestão da Qualidade no serviço público brasileiro.....	15
<b>4</b>	<b>AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....</b>	<b>21</b>
	4.1 Histórico do modelo PPP .....	21
	4.2 PPPs no Brasil.....	23
	4.3 As parcerias público-privadas no estado de Minas Gerais .....	26
	4.4 A Medição de Desempenho em PPPs.....	27
<b>5</b>	<b>ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO .....</b>	<b>31</b>
<b>6</b>	<b>TEORIA AGENTE-PRINCIPAL .....</b>	<b>41</b>
<b>7</b>	<b>O CASO DO COMPLEXO PRISIONAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES, MG – A GESTÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO DE GESTÃO PRISIONAL .....</b>	<b>45</b>
	7.1 O Contrato da PPP Prisional sob a Ótica do Modelo Agente-principal .	48
	7.2 A Gestão da Qualidade na Relação Agente-principal da PPP Prisional .	50
	7.2.1 O Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade ....	53
	7.2.2 A Atuação da Principal / Unidade Setorial de PPP .....	64
	7.2.3 A Atuação da Agente / Concessionária .....	68
	7.2.4 A Atuação do 3º ente / Verificadora Independente .....	71
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>75</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>
	<b>APÊNDICE - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS .....</b>	<b>83</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Em todo o mundo, e nas últimas décadas também no Brasil, a execução de diversos tipos de serviços públicos deixou de ser feita diretamente pelo Estado para ser feita por empresas, por meio de contratos administrativos. Esses contratos possuem cláusulas exorbitantes que asseguram que o interesse público almejado pelo serviço em questão seja priorizado. Sendo assim, o Estado permaneceu com a tutela do serviço público, e a obrigação de assegurar a qualidade do serviço prestado, mesmo que a execução esteja a cargo de um ente privado.

As justificativas para essa delegação de serviços públicos a empresas privadas são diversas. As mais comuns são a limitação orçamentária dos governos devido às constantes crises fiscais, a necessidade de expansão das áreas de atuação da Administração Pública, e a percepção de que há maior qualidade e eficiência na gestão privada (BRITO, SILVEIRA, 2005). Assim, atividades que historicamente sempre foram tratadas como serviços públicos passaram a ser executadas por empresas privadas. Diversos fatores impactam no grau de delegação promovido, como a resistência dos setores envolvidos e aos fatores intrinsecamente públicos, como o exercício dos poderes do Estado (SAVI, 2006; AMBROZIO, 2017). Assim, novos tipos de contratação de empresas foram adotados para acomodar o nível de discricionariedade possível em diferentes casos, como, por exemplo, a PPP do sistema prisional de Minas Gerais.

As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas pela criação de Agências Reguladoras, e pela concessão de diversos serviços públicos ao Setor Privado, o que provocou uma alteração profunda no panorama das relações entre os agentes econômicos no país (PEREIRA, SPINK, 2015). Essa transformação se intensificou com o modelo gerencialista de administração pública, que perpassou o Brasil e também Minas Gerais. Pregando a flexibilização da relação entre os setores público e privado e a abordagem empresarial de gestão, o Gerencialismo influenciou os tipos de relações contratuais entre empresas e Estado na virada do século.

A presente monografia tem como foco compreender como ocorre a gestão da qualidade em um serviço público cuja delegação de execução à iniciativa privada é relativamente recente no Brasil: o serviço de gestão prisional, exercido no Complexo Prisional de Ribeirão das Neves, Minas Gerais. Esse serviço é prestado por uma empresa por meio de uma Parceria Público-Privada, sob tutela do Estado de Minas Gerais. A gestão da qualidade desse serviço se

relaciona com a sua efetividade, ou seja, com o alcance dos objetivos que justificam a existência do serviço público de gestão prisional, tal qual disposto no contrato de parceria (KOTLER, 2009).

O recorte de análise é o Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) estabelecido no contrato: uma ferramenta extensa e minuciosa utilizada no controle e na gestão de qualidade entre o ente principal (Estado de Minas Gerais) e o agente (Concessionária). O Estudo do Caso visa demonstrar como o SMD é um mecanismo formal de controle que incentiva o desempenho da concessionária e, por conseguinte, a qualidade do serviço como um todo.

Os regulamentos do Estado de Minas Gerais exigem que todas as Parcerias Público-Privadas do estado tenham um Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD). Desta forma:

Este sistema utilizado em contratos de PPP é uma ferramenta de incentivo do Parceiro Privado para prestar um serviço público com a qualidade considerada desejável pelo Poder Concedente, visto que a nota impactará diretamente no valor da contraprestação pública (SEDE, 2013b).

O SMD representa, portanto, o mecanismo de gestão da qualidade do contrato e também o mecanismo de governança da relação agente-principal que se configura no contrato da PPP, com o estabelecimento de critérios objetivos para as sanções e os incentivos à boa atuação da concessionária. Considerando-se os limites impostos pela disponibilidade de informações e pela própria capacidade de processamento frente à complexidade dos dados, o SMD deve estabelecer os padrões de desempenho para os principais quesitos de qualidade, remunerando adequadamente o parceiro privado, e penalizando-o financeiramente em caso de condutas inadequadas ou oportunistas.

Para o Complexo Penal de Ribeirão das Neves - MG, cuja operação ocorre por meio de PPP desde 2013, o Estado de Minas Gerais estabeleceu um Sistema de Mensuração de Desempenho que prevê 380 indicadores (divididos em sub-indicadores) e bônus por desempenho. Uma empresa privada, com experiência em consultoria e gestão de sistemas de indicadores, atua como Verificadora Independente desse processo de mensuração de desempenho, visando ampliar a informação à disposição do Estado.

Uma Unidade Setorial de Cogestão foi criada dentro da Secretaria de Administração Prisional, cuja função primordial é fiscalizar o serviço de gestão prisional e fazer a gestão da qualidade do contrato durante seus 30 anos de duração. Além de exercer funções técnicas, a USPPP-SEAP também é responsável pela interface entre empresa e Estado, suprimindo as inevitáveis lacunas contratuais por meio da aplicação dos princípios do Direito Administrativo, com o suporte jurídico de outros órgãos do Estado de Minas Gerais. Assim, o objetivo deste trabalho é identificar, com base no modelo teórico Agente-principal, quais são as especificidades de um Sistema de Mensuração de Desempenho como ferramenta de Gestão da Qualidade em um contrato PPP do Sistema Prisional de Minas Gerais.

O Sistema de Mensuração de Desempenho representa “o ponto central do contrato de PPP” (SEDE, 2013b), pois é a ferramenta que garante o padrão de qualidade esperado pelo Setor Público, por meio de seu incentivo e sua penalização de caráter financeiro. Toda PPP em Minas Gerais deve ter um SMD adaptado a seu objetivo.

Sendo assim, o primeiro capítulo dedica-se à introdução do tema e a exposição do objetivo geral. Além deste objetivo geral, essa monografia pretende alcançar também os objetivos específicos que seguem: compreender como se dá a prestação de serviço público por meio de parceria público-privada, destacando o papel do Sistema de Mensuração de Desempenho; descrever o funcionamento do SMD no caso da PPP prisional mineira, e discutir as ressalvas e possibilidades de aprimoramentos dessa funcionalidade.

Dando sequência às considerações dessa introdução, o segundo capítulo apresenta em detalhes a metodologia adotada nessa monografia, que está ancorada em pesquisa exploratória e no estudo de caso do Sistema de Mensuração de Desempenho da PPP prisional. As entrevistas que ilustram o estudo de caso são apresentadas individualmente (apenas por meio dos cargos ocupados, para fins de sigilo) e justificadas nessa seção.

O terceiro capítulo discorre sobre a Gestão da Qualidade, abordando o sucesso da Gestão da Qualidade Total enquanto estratégia administrativa, a inserção dos preceitos da GQT no serviço público brasileiro, bem como a adaptação dessa filosofia aos princípios que regem a Administração Pública, e a importância do monitoramento e da medição do desempenho para organizações focadas na qualidade. Esse recorte teórico da Gestão da Qualidade privilegia a

compreensão da qualidade em sentido amplo, bem como a compreensão dos valores subjacentes à Qualidade Total.

No quarto capítulo, o instituto das Parcerias Público-Privadas é apresentado. Após a conceituação do instituto, expõe-se os fatores que incentivaram sua adoção no Brasil e no mundo, e os marcos legais que regem as contratações por PPP em Minas Gerais. O cerne do capítulo é o Sistema de Mensuração de Desempenho previsto para as PPP, incluindo a conceituação do sistema, os fatores que justificam sua existência, a descrição do funcionamento desses sistemas, a variabilidade existente no desenho dos sistemas, e suas limitações práticas.

Já o quinto capítulo aborda a Economia dos Custos de Transação, apresentando o contexto em que a teoria foi construída e descrevendo a evolução dessa abordagem teórica com as colaborações de diferentes teóricos. São trabalhadas algumas das principais teorias que antecederam e deram base à ECT, como a Teoria da Firma e a Teoria dos Contratos, ressaltando conceitos que foram trazidos para a análise por custos de transação, como a racionalidade limitada, os contratos incompletos, o comportamento oportunista, riscos e incertezas, e a especificidade de ativos.

Por sua vez, o sexto capítulo aborda a Teoria Agente-Principal, discorrendo sobre a relevância da assimetria de informação e das situações de contratação entre entes com interesses distintos. São destacadas as propostas de solução do “dilema da agência” e as formas como estas propostas podem ser aplicadas em casos reais por meio de mecanismos de controle ou governança.

O sétimo capítulo se dedica à Gestão da Qualidade em contratos de PPP, trabalhada por meio de um estudo de caso baseado no contrato de Parceria Público-Privada do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves. Primeiramente, o relacionamento entre as partes envolvidas na PPP é descrito por meio do modelo agente-principal. Em seguida, o Sistema de Mensuração de Desempenho desse contrato é apresentado e descrito, de forma a identificar seus requisitos legais e teóricos no caso concreto, bem avaliar sua efetividade enquanto instrumento de Gestão da Qualidade. As limitações do SMD são identificadas por meio de análise documental/legal e entrevistas de servidores envolvidos na gestão do contrato, possibilitando uma comparação destas limitações com o que descreve a Economia de Custos de Transação e

a Teoria Agente-Principal quanto à racionalidade e o comportamento estratégico dos agentes. Considerando-se o conflito entre a busca do interesse público e as limitações da relação agente-principal, nessa seção são ressaltadas as estratégias mais bem-sucedidas na gestão de qualidade da PPP, e apontadas possibilidades de melhorias futuras cabíveis ao SMD.

Por fim, o oitavo e último capítulo dedica-se às considerações finais do trabalho, especificamente quanto aos aspectos positivos ou negativos do contrato da PPP quanto aos princípios da qualidade e às propostas da teoria da agência. Levando em consideração o recorte adotado nessa monografia, também foram indicados temas que podem ser trabalhados em trabalhos futuros. Após este último capítulo encontram-se as referências bibliográficas e o apêndice, que contém os questionários que foram serviram de guias das entrevistas semi-estruturadas utilizadas neste trabalho.

Esta monografia se justifica pela adoção de uma visão de gestão da qualidade adaptada ao serviço público, visão esta que tem potencial, mas que tem sido pouco adotada, ao menos em seu formato proposto. A combinação da abordagem de gestão da qualidade com a perspectiva da efetividade dos serviços públicos prestados por empresas privadas é especialmente inovadora, e contribui para a discussão acerca da qualidade de serviços executados por parcerias público-privadas, que têm se multiplicado recentemente. Além disso, a análise do Sistema de Mensuração de Desempenho enquanto ferramenta de qualidade permitirá a identificação das forças e fraquezas da gestão de qualidade do serviço de gestão prisional em Minas Gerais.

O foco do estudo de caso no Sistema de Mensuração de Desempenho, analisado pelas lentes da Teoria da Agência, contribui também para a compreensão do funcionamento das PPPs mineiras, visto que esse instrumento é central para a modelagem de uma parceria público-privada no estado. Além disso, o SMD do Complexo Prisional, em específico, exemplifica de maneira ímpar a incompletude contratual nos contratos administrativos e o equilíbrio de interesses em face das lacunas contratuais, visto que este é o sistema mais detalhado e complexo dentre todos os existentes nas parcerias do Estado de Minas Gerais.

Espera-se que a análise do Sistema de Mensuração de Desempenho, associada à análise do conteúdo das entrevistas de atores envolvidos com o contrato desta PPP, traga reflexões acerca da eficácia das práticas diversas de fiscalização e controle dos serviços prestados por

parceria público-privada, e ressalte os aspectos mais efetivos para a garantia da qualidade dos serviços prestados, permitindo melhorias na condução dos projetos diversos do Programa PPP de Minas Gerais.

## 2 METODOLOGIA

Diante do exposto, os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho são os da Pesquisa Qualitativa, visto que são os mais adequados aos objetivos propostos. De acordo com Arilda Godoy (1995), a pesquisa qualitativa oferece possibilidades únicas:

Um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando “captar” o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes.

Sendo assim, o principal procedimento técnico adotado no âmbito da pesquisa qualitativa é o da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental, ou seja, por documentação indireta. Tal classificação se deve ao fato de que foram utilizadas como fontes primárias documentos da USPPP da SEAP-MG, as leis de PPP do estado e da União, e os Manuais de Operação e de Regras-Chave de PPP de Minas Gerais, que regulamentam a operação das parcerias no estado. Além desses documentos, também foram analisados os contratos publicamente disponíveis – o contrato da concessão por PPP do Complexo Penal entre Estado de Minas Gerais e a Concessionária, e também o contrato entre Estado e a empresa privada que atua como Verificadora Independente.

Quanto ao referencial bibliográfico, este se baseou em livros, periódicos e manuais com as principais teorias e conceitos da Economia dos Custos de Transação, da Teoria Agente-Principal e da Gestão da Qualidade. Algumas fontes secundárias, como artigos que remetem a teorias diversas, também serão utilizadas.

Além da pesquisa bibliográfica, o presente trabalho também faz uso da técnica do estudo de caso, focado no Sistema de Mensuração de Desempenho do contrato de PPP Prisional de Minas Gerais. O Estudo de Caso é um tipo de pesquisa em que o objeto é uma unidade social que será analisada profundamente, adotando-se um enfoque exploratório e descritivo (SCHMIDT GODOY, 1995). Ademais, o autor atuou como observador participante, analisando a gestão de qualidade do referido contrato na medida em que utilizava as ferramentas de controle do contrato ao longo de um ano de estágio obrigatório na Unidade Setorial de PPP da SEAP. A observação participante produz uma descrição da interação

social, fazendo emergir uma imagem mais adequada do contexto de investigação (MARIETTO, 2018).

Dessa forma, o funcionamento do instrumento SMD enquanto ferramenta de Gestão da Qualidade e mecanismo de governança é observado na prática e relatado neste trabalho, utilizando-se como referência os modelos teóricos identificados na bibliografia.

Por fim, entrevistas semi-estruturadas serão utilizadas, procedendo-se à análise qualitativa do conteúdo destas, como forma de ilustrar e corroborar a análise sobre o funcionamento do Sistema de Mensuração de Desempenho.

Os indivíduos entrevistados estão ou estiveram envolvidos com a gestão da qualidade do contrato desta PPP sob diferentes perspectivas: O Entrevistado 1 é um Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental que trabalhou na extinta Unidade Central de PPP de Minas Gerais por mais de 3 anos; As entrevistadas 2 e 3 são servidoras alocadas na Unidade Setorial de PPP da SEAP a mais de 5 anos, ocupando respectivamente os cargos de coordenadora do Núcleo de Gestão do Contrato, e Assessora-chefa da Unidade Setorial; e a Entrevistada 4 é funcionária da concessionária, responsável pela coordenação do Setor de Qualidade e Planejamento. Uma entrevista com um representante da empresa que faz a verificação independente do contrato não foi possível pois não houve uma empresa homologada para essa atividade por quase seis meses em 2018.

Os questionários utilizados como guia das entrevistas semiestruturadas estão apresentados no Apêndice deste trabalho, e serviram como guia para as perguntas realizadas durante as entrevistas, não necessariamente tendo sido aplicados em sua totalidade.

### 3 QUALIDADE E GESTÃO DA QUALIDADE

A diversidade de demandas e as mudanças de direcionamento político fazem com que exista uma pressão constante sobre a Administração Pública para que esta adote uma estrutura de gestão capaz de prover qualidade em sua atuação (BRESSER-PEREIRA, 1997). Diversas estratégias administrativas se baseiam no conceito de qualidade, e o objetivo deste trabalho é analisar uma aplicação prática de gestão para a qualidade. Mais especificamente, compreender como conceitos relativos à Gestão da Qualidade Total – abordagem administrativa com princípios próprios e práticas específicas – são aplicados em um serviço público prestado pelo governo de Minas Gerais.

Para se compreender a Gestão da Qualidade Total, também chamada apenas de Gestão da Qualidade, é preciso antes compreender o que é a Qualidade para essa abordagem. Como pontuou Joseph M. Juran (1990, p. 4), um dos principais teóricos da Gestão da Qualidade, “não se conhece nenhuma definição curta que mereça a aprovação de todos sobre o que significa Qualidade”. Dito isso, muitos autores trabalham com acepções simples, mas suficientes para o propósito dessa monografia. Cohen e Brand (1993) resumem qualidade como a capacidade de atender e exceder expectativas, enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira (1997, p. 14) afirma que a Qualidade compreende “a definição clara dos clientes - usuários do serviço público - e dos resultados esperados”. Kotler adota uma definição de “qualidade como a totalidade de aspectos e características de um produto ou serviço que proporcionam a satisfação de necessidades declaradas e implícitas” (2009, p. 65). O próprio Juran (1990), sinalizando acepção similar, ressalta que a satisfação do público-alvo com o serviço prestado é o elemento crítico da Qualidade.

Como Administração Pública trabalha com foco em cidadãos, em vez de clientes (DENHARDT, 2013), todos os cidadãos são afetados de alguma forma pelo provimento de um serviço público. Muito mais do que no setor privado, a burocracia pública precisa atender a inúmeras exigências e metas (PRZEWORSKI, 1998). Assim, a Qualidade para o serviço público moderno deve ser contextualizada por uma noção coletiva e compartilhada de interesse público (DENHARDT, 2013), especialmente para os serviços públicos em que diferentes públicos auferem diferentes benefícios. Portanto, partindo da noção de interesse público e da definição dada por Cohen e Brand (1993), qualidade para os fins desse trabalho é

o atributo do serviço público que atende aos múltiplos objetivos em função dos quais o serviço público foi idealizado.

Dessa forma, a Gestão da Qualidade Total (GQT) pode ser considerada como uma estratégia de administração totalmente voltada para a Qualidade. De acordo com Martínez-Lorente *et al.* (1998) a Gestão da Qualidade Total surgiu nos círculos de consultoria empresarial, por meio de contribuições relevantes de W. Edwards Deming, Joseph M. Juran, Kaoru Ishikawa e Armand V. Feigenbaum, entre outros, e foi adotada em diversos países, do setor privado ao setor público, por ser baseada em princípios simples e de versátil sua aplicação.

A diversidade de influências resultou na multiplicidade das abordagens passíveis de serem adotadas em uma estratégia de Gestão de Qualidade Total. Deming deu grande importância aos princípios da qualidade em seus 14 pontos da Gestão (DEMING, 1986); Ishikawa deu destaque às ferramentas da qualidade, popularizando o Diagrama de Ishikawa (LINS, 1993); a Organização Internacional para a Normalização foca em padronização para a garantia da qualidade, estabelecendo as normas ISO 9000 especificamente para a implantação de Sistemas de Gestão da Qualidade; e o consultor e escritor brasileiro Vicente Falconi abordou a Gestão da Rotina como ponto crucial da Gestão da Qualidade, auxiliando a difundir a GQT no cenário nacional (FALCONI, 1992).

Visto que todas essas abordagens, e outras mais, trouxeram contribuições importantes à visão gerencial da Gestão da Qualidade, e que nenhuma abordagem é estritamente melhor que as demais, é importante compreender as diferentes visões de Gestão da Qualidade Total. Assim, é possível esclarecer uma visão de Gestão da Qualidade adotada nesse trabalho, por ser sensível ao contexto do serviço público brasileiro, e ainda, quais contribuições pontuais de outras abordagens também serão úteis para uma melhor correlação entre teoria e prática.

### **3.1 Breve Histórico da Gestão da Qualidade Total**

A qualidade sempre foi objeto de preocupação dos agentes envolvidos na produção de bens e serviços. Antigamente a qualidade era aferida pela inspeção imediata da produção, por parte dos produtores (PARENTE FILHO, 1991). Com o estabelecimento da divisão do trabalho e da Revolução Industrial, a qualidade passou a ser vista como sinônimo de padronização e repetibilidade na produção. Durante as Grandes Guerras Mundiais, diversas técnicas voltadas

para a eficiência e a qualidade foram desenvolvidas, como o Controle Estatístico de Qualidade, que foi de grande utilidade para a massificação da produção e, por isso, se difundiu mundo afora (DEMING, 1990 *apud* PARENTE, 1999). No entanto, é no Japão pós-guerra que começam a surgir as raízes da teoria que hoje é conhecida por Gestão da Qualidade Total, e que revolucionou a abordagem da qualidade em todo o mundo (FALCONI, 1992).

Influenciados por estatísticos como W. E. Deming, Walter A. Shewhart, Kaoru Ishikawa e Joseph M. Juran, os gestores japoneses, e em especial a JUSE (União Japonesa de Engenheiros e Cientistas), passaram a adotar o paradigma da eliminação de falhas *a priori*, ou seja, antes do surgimento das falhas. Para tanto, foi necessário difundir a visão de controle da qualidade por toda a organização, o que se tornou possível graças a uma abordagem sistêmica e holística, muito presente na cultura japonesa (PARENTE FILHO, 1991; FALCONI, 1992).

Essa sucessão de aprimoramentos nas abordagens de Qualidade contribuiu para o estado da arte da Gestão da Qualidade, que vem sendo estudado, copiado e esquematizado em diversos princípios e diretrizes, para aplicação em organizações de todo tipo (FALCONI, 1992). Apesar disso, vale lembrar que a difusão da Gestão da Qualidade Total no setor público ocorreu no contexto do Gerencialismo, ainda que essa abordagem não seja central a este movimento reformista. Esse movimento, que se baseava na premissa de superioridade da gestão privada, pregava a melhoria da qualidade do serviço público por meio da inserção de empresas privadas e suas práticas e estratégias no serviço público (DENHARDT, 2013). A Gestão da Qualidade Total foi uma dessas estratégias gerenciais tipicamente privadas inseridas no setor público durante a reforma gerencialista no Brasil.

As adaptações do modelo da Gestão da Qualidade para a Administração Pública exemplificam como propostas trazidas durante as reformas gerencialistas foram, em alguma medida, adaptadas para a aplicação no serviço público. Essa interpretação própria dos princípios da Gestão da Qualidade Total se deve às diferenças dos contextos e das finalidades do serviço público (COHEN; BRAND, 1993). Por exemplo, com relação à visão sistêmica da organização, conceito relevante para a Qualidade Total, percebe-se que as organizações públicas, apesar de terem uma longa tradição de gerenciamento de pessoas e de processos, “trazem muito pouco de instrumentos, práticas, e compromisso com o gerenciamento de resultados e do sistema em sua totalidade” (PARENTE FILHO, 1991, p. 11), e que até mesmo

questões culturais influenciam a capacidade de se adotar uma visão do todo (FALCONI, 1992).

Sendo assim, havendo diversidade de abordagens de Gestão da Qualidade voltadas para o serviço público, o aspecto comum entre elas é a adaptação para a finalidade da atividade pública, que permite ao gestor público aplicar a conceitos e ideias da Gestão da Qualidade Total. Em outras palavras, os princípios comuns entre as abordagens da GQT devem ser aplicados na Administração Pública de maneira contextualizada (PARENTE FILHO, 1991). Sendo assim, é preciso elencar os princípios da Gestão de Qualidade para compreender como eles podem ser aplicados no Setor Público, pois, como afirma o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, “o caminho para a melhoria da Qualidade nos serviços públicos passa pela institucionalização dos princípios da Qualidade” (BRESSER-PEREIRA, 1997).

### **3.2 Princípios da Gestão da Qualidade**

Como citado anteriormente, existem variações nos princípios norteadores da Gestão da Qualidade, e o objetivo desse trabalho não é elencar todos os princípios possíveis. A definição do rol de princípios perpassa a definição de Gestão da Qualidade Total adotada para o serviço público, que afirma que a Gestão da Qualidade é a gestão voltada para o atendimento dos múltiplos objetivos em função dos quais o serviço público foi instituído. Sendo assim, considerando-se essa definição pragmática de Gestão de Qualidade, será utilizada uma abordagem de Gestão da Qualidade Total que é didática, ancorada em princípios, e que, principalmente, foi aplicada na Administração Pública brasileira.

Sendo assim, neste trabalho será adotada a abordagem de Gestão da Qualidade Total descritos por Luiz Carlos Bresser-Pereira em seu “Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública”, o PQPAP (BRESSER-PEREIRA, 1997). Esse programa, aplicado no contexto da reforma do Estado brasileiro seguindo a lógica da Administração Pública Gerencial, tinha como objetivo “desenvolver uma metodologia de Gestão da Qualidade para o Setor Público” (p. 25), destacando a importância da Gestão da Qualidade Total para a melhoria do serviço público brasileiro.

Bresser-Pereira ressalta a importância dos princípios subjacente à Gestão pela Qualidade ao afirmar:

Gestão pela Qualidade Total é a forma de administração na qual os princípios e conceitos da Qualidade estão internalizados em todos os seus (...) elementos constitutivos, transparecendo tanto nas políticas e diretrizes da organização e quanto na sua implementação (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Os elementos constitutivos da Administração para o PQPAP são: Liderança; Planejamento Estratégico; Foco no Cliente; Informação e Análise; Gestão e Desenvolvimento de Pessoas; Gestão de Processos; e Resultados Institucionais. Esses elementos são desdobramentos dos princípios da Gestão da Qualidade Total, portanto, para melhor compreender a abordagem de Gestão da Qualidade proposta por esse programa de qualidade, é necessário compreender os seguintes princípios da qualidade que foram utilizados como norteadores:

- **Satisfação do Cliente (1)** – Percebe-se, pelo uso do termo cliente, a influência do Gerencialismo e da visão “consumerista” que este movimento trouxe à reforma do Estado pregada por Bresser-Pereira. É importante notar que a Administração Pública lida com cidadãos, e não com clientes, e que alguns serviços sequer são desejados pelos cidadãos diretamente afetados por eles (DENHARDT, 2013, p. 205 – 206). De toda forma, Bresser-Pereira cita que os órgãos públicos devem conhecer e ouvir os “clientes internos e externos”, como outras entidades públicas, servidores, e cidadãos. Este autor destaca a satisfação dos cidadãos como finalidade suprema do serviço público, mas reconhece a não homogeneidade dos cidadãos e de seus critérios de satisfação.
- **Envolvimento de Todos os Servidores (2)** – Todos os escalões dos servidores públicos, da alta administração ao corpo operacional, devem estar comprometidos com a visão da Qualidade e da melhoria contínua na Administração Pública.
- **Gestão Participativa (3)** – A gestão pela Qualidade demanda envolvimento e cooperação dos servidores em prol da melhoria contínua, com o intuito de aproximar o *locus* de decisão do *locus* de ação.
- **Gerência de Processos (4)** – De acordo com Bresser-Pereira (1997, p. 19), “o processo é o centro prático da gestão pela Qualidade”. Uma gestão por

processos envolve uma avaliação baseada em resultados como forma de se aprimorar continuamente os próprios processos que compõem o serviço público.

- **Valorização do Servidor Público (5)** – O servidor público, tratado anteriormente como um dos clientes internos, é considerado elemento-chave no provimento de qualidade ao cidadão, e sua valorização perpassa a profissionalização, a conscientização dos objetivos do serviço prestado, a avaliação de seu desempenho, e o reconhecimento de seu mérito (outra terminologia tipicamente usada na Administração Pública Gerencial).
- **Constância de Propósitos (6)** – Do ponto de vista da alta gestão, a constância de propósitos deve ser decorrência do planejamento estratégico e da coerência nos processos decisórios. Para os servidores com funções mais operacionais, essa constância perpassa por sua conscientização, responsabilização e valorização.
- **Melhoria Contínua (7)** – Para Bresser-Pereira, “a melhoria é um processo contínuo inesgotável”. O estímulo à criatividade e ao estabelecimento de novos desafios também é ressaltado pelo autor, mas sem que observações sejam tecidas a respeito das dificuldades específicas em se consolidar tais diretrizes no serviço público.
- **Não-Aceitação de Erros (8)** – O combate ao desperdício e o estímulo a uma cultura de correção são citados como elementos de uma organização pública de qualidade.

Estes princípios do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública encontram correlação com outras diretrizes elencadas por diferentes autores influentes da Gestão da Qualidade Total em suas abordagens, ainda que tenham sido esquematizados de maneira simplificada nesta versão. Os princípios do PQPAP foram escolhidos como parâmetro para essa análise por estarem dispostos de maneira didática, e, portanto, a lista de princípios não precisa ser exaustiva ou incluir todas os aspectos destacados por outros autores.

Seguem algumas dessas correlações, para fins de ilustração:

- **Envolvimento da Liderança** – esse é considerado um dos princípios mais importantes para a Gestão da Qualidade (DEMING, 1990 *apud* PARENTE, 1999). O envolvimento da liderança está representado no PQPAP pelo princípio (2), **Envolvimento de todos os servidores**, que ressalta que o envolvimento organizacional total considera a participação da alta administração na Gestão da Qualidade. De maneira análoga, conceitos como participação e visão sistêmica também podem ser identificados nesse princípio.
- **Fortalecimento do relacionamento com fornecedores** – destacado no cenário empresarial nacional (FALCONI, 1992), essa diretriz também assume a forma de “envolvimento dos fornecedores” em outras abordagens (CUPELLO, 1994; MELLO, 2002). Esse relacionamento está representado no PQPAP nos princípios (3), **Gestão Participativa**, e (8), **Não-aceitação de erros**, que abordam, respectivamente, a busca por soluções compartilhadas e o controle por resultados, ambos aplicáveis a fornecedores ou prestadores de serviço.
- **Gestão da Rotina** – Uma das maiores contribuições de Vicente Falconi às empresas brasileiras diz respeito ao enfoque de Gestão da rotina. A Gestão da rotina apresenta correlação com os princípios (5), **Valorização do servidor**, e (6), **Constância de propósitos**. A avaliação regular do desempenho do servidor e a conscientização e valorização das atividades operacionais são as facetas desses princípios que correspondem ao gerenciamento da rotina.

Percebe-se que diversos enfoques estão presentes, de maneira transversal, nos princípios do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. As demais abordagens de Gestão da Qualidade diferem do PQPAP quanto aos enfoques e também quanto às ferramentas que promovem. No entanto, a análise deste trabalho se concentra na análise de uma única ferramenta chamada de Sistema de Mensuração de Desempenho. A análise dessa ferramenta, desde seu desenho até sua operacionalização, sob a ótica dos princípios da Qualidade elencados no PQPAP, permite a compreensão da forma como a Gestão da Qualidade se dá na prática em uma Parceria Público-Privada.

### 3.3 Gestão da Qualidade no serviço público brasileiro

O serviço público está exposto a demandas conflitantes por produtividade, qualidade e tipos de serviços (COHEN; BRAND, 1993). No Brasil, essas demandas se intensificaram durante o

período de redemocratização, devido a constantes restrições orçamentárias e o aumento das funções delegadas ao Estado pela Constituição Federal de 1988 (DIAS, 2013). Diante dessa realidade, a implantação da GQT, proposta na década de 90, tinha o objetivo de aprimorar a qualidade do serviço público do ponto de vista de todos os atores envolvidos, por meio de transformações simples, mas que envolvessem todos os órgãos públicos, em todos os níveis.

Segundo Parente Filho (1991), o sucesso obtido por organizações diversas com a adoção de ferramentas da Qualidade Total fez com que a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República, juntamente com o Departamento de Indústria e Comércio do Ministério da Fazenda e Planejamento, buscasse conceber, já no ano de 1990, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), como ação prioritária e obrigatória a ser implantada em todo o setor público e privado nacional. Esse projeto foi influenciado pela percepção de superioridade da gestão privada sobre a gestão pública e pelo movimento do Gerencialismo. Com foco no público e no privado, os resultados alcançados pelo PBQP foram muito diferentes entre esses setores:

No que se refere à atuação do Programa na área pública, pode-se dizer que, muito embora tenha havido, desde o início, a preocupação com a internalização dos princípios da Qualidade, o esforço empreendido não logrou o mesmo dinamismo e intensidade conseguidos pela indústria, pelos mais variados motivos, sendo o principal a total desvinculação das diretrizes da reforma da estrutura organizacional e administrativa implantada no Governo da época com o PBQP. (BRESSER-PEREIRA, 1997)

Diversos órgãos e ministérios foram envolvidos no processo de elaboração de propostas que fizeram parte do programa, que abordou desde temas como educação pública até questões de produtividade industrial (BRESSER-PEREIRA, 1997). Ainda em 1991, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP passou também a desenvolver uma série de atividades na área de produtividade e qualidade (PARENTE FILHO, 1991), como a realização de seminários com organizações especializadas na área de Qualidade no Brasil – Fundação Cristiano Otoni, Instituto Brasileiro de Qualidade Nuclear, e Fundação Carlos Vanzolini, e conferências com empresas privadas e consultores independentes, entre outras. Essas iniciativas demonstram a inserção da Qualidade Total no Setor Público brasileiro, ainda que, de acordo com José Parente Filho (1991), representassem apenas os primeiros passos.

Essa foi a primeira vez que a Gestão da Qualidade – enquanto campo de atuação com princípios próprios e práticas específicas – passou a ser adotada na Administração Pública brasileira, ainda que com pouco impacto inicial (BRESSER-PEREIRA, 1997). O sucesso limitado dos programas de qualidade no início dos anos 90 foi atribuído em parte à implementações falhas, ao ambiente político instável e ao cenário de sucessivas crises fiscais.

Diante de relatos de sucesso das reformas gerencialistas nos EUA e na Inglaterra, a aposta gerencialista seria redobrada em 1995, com o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira dando início à Reforma Gerencial do Estado, baseada no pressuposto de que o Estado deve se concentrar nas tarefas que são exclusivas de Estado. Tal proposta extrema não se concretizou, mas gerou transformações extensas e duradouras quanto à descentralização dos serviços públicos brasileiros, graças às privatizações e à criação e proliferação de Agências Reguladoras, bem como a difusão da visão “consumerista” de atendimento ao cidadão (DENHARDT, 2013, p. 198- 199).

A difusão da visão gerencialista na Administração Pública brasileira acarretou na adoção de diversas técnicas gerenciais do setor privado por parte de órgãos públicos. Dentre as abordagens de origem empresarial que foram trazidas para o setor público encontrava-se a Gestão da Qualidade, presente tanto no PBQP de 1990 quanto no Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – PQPAP – de 1997, criado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), órgão responsável por instaurar a Administração Pública Gerencial no Brasil.

O PQPAP afirmava cumprir, à época, “a função de principal instrumento para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 9). Além disso, ele já adotava uma visão de Gestão da Qualidade mais adaptada ao serviço público brasileiro, aprimorada pelo aprendizado das tentativas anteriores, e contando com algumas influências dos modelos mais modernos de Administração Pública que surgiam pelo mundo, especialmente no que diz respeito à participação cidadã (DENHARDT, 2013, p. 180-181).

A satisfação do consumidor pregada por Deming precisou ser interpretada para o contexto dos serviços públicos, pois estes afetam a todos os cidadãos de alguma forma. Isso se deu quando o Gerencialismo mostrava sinais de que saía da etapa do “consumerismo” (visão focada em clientes e em efetividade) para uma etapa de “Orientação ao Serviço Público” (ou PSO,

*Public Service Orientation*, em inglês). Ainda calcada na visão gerencialista, a abordagem PSO deu nova relevância à participação e à transparência, de forma a fazer com que o interesse público se tornasse menos abstrato, e o usuário/cliente pudesse ser tratado de forma mais cidadã (COLEN, 2016).

Durante o movimento gerencialista no Estado brasileiro, houve a inclusão do Princípio da Eficiência na Constituição Federal em 1998 (EC nº 19/1998), com status de princípio basilar da Administração Pública brasileira. A eficiência é essencial nas interfaces entre órgãos públicos, visto que essa relação é do tipo “cliente interno” e não agrega valor ao cidadão ao qual tal atividade do Estado se destina, em última instância. No entanto, tal princípio entra em conflito com outros princípios constitucionais e administrativos, como os princípios da legalidade e da segurança jurídica, por exemplo. Em alguns casos concretos, outros princípios podem ser priorizados, por questões de democratização, transparência, justiça, entre outros, tendo sempre como norteador o interesse público, principal equivalente simbólico da satisfação quanto ao serviço público.

Independente da diversidade de objetivos de entes públicos e privado, Deming afirmou que a impressão de que há muita diferença na administração destes entes seria uma disfunção comum no mundo, que deveria ser superada. Não obstante as diferenças que existem entre os setores, “os princípios que ajudarão a melhorar a qualidade do produto e dos serviços são, por natureza, universais” (DEMING, 1990 *apud* PARENTE, 1999). A visão da Gestão da Qualidade Total é aplicável à Administração Pública, desde que interpretada sob a luz do interesse público. Assim, o ressurgimento do conceito de qualidade no debate público não seria uma questão de modismo, e sim um sinal de uma mudança de conjuntura que poderá se mostrar mais importante e impactante com o tempo (CROZIER, 1989).

No âmbito estadual, a administração pública mineira foi influenciada pelo modelo gerencialista no desenvolvimento de sua própria reforma administrativa, implementada em 2002 (DIAS, 2013), influenciada pelas sementes plantadas no Governo Federal na década de 90. Com a mesma motivação primária de déficit fiscal, essa reforma também adotou a premissa da eficiência da gestão privada, típica do Gerencialismo. Pactuação de resultados, alinhamento estratégico, colaboração com consultorias e inserção de empresas privadas nos serviços públicos foram algumas das diretrizes aplicadas nessa época (DIAS, 2013).

O modelo de Parceria Público-Privada, inovador à época por adotar a visão de gestão por resultados e por envolver a partilha de riscos entre os setores público e privado, foi o favorecido para a delegação de serviços públicos a empresas durante essa reforma administrativa mineira (SEDE, 2013a). Para coordenar essa abordagem, o Estado de Minas Gerais criou um projeto transversal de criação e gestão de PPP que envolvia múltiplas secretarias, e tinha como unidade central o Núcleo Gestor de PPP, da Secretaria de Planejamento. Os projetos de Parceria Público-Privada desenvolvidos ou inicializados à época foram aplicados aos seguintes setores: infraestrutura viária, infraestrutura de saneamento, ampliação e gestão de imóveis de uso esportivo e/ou cultural, gestão prisional, entre outros (GOVERNO DE MINAS, 2014). Para analisar a Parceria Público-Privada de gestão prisional, única de seu tipo no Brasil, é preciso compreender antes a lógica que embasa o modelo PPP e as bases legais que inseriram esse modelo no serviço público brasileiro.



## 4 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As contratações de empresas privadas por parte do Poder Público para a execução de atividades relativas a serviços públicos podem assumir algumas formas distintas, a depender do objeto, precariedade contratual, e do interesse público envolvido. O modelo de concessão é o mais utilizado para delegações de serviços públicos que envolvam grandes quantias em dinheiro, por prever: a assinatura de um contrato de prestação de serviços por prazo definido, cláusulas exorbitantes relativas à fiscalização do contrato, e cláusulas que regulam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (DI PIETRO, 2006).

A Parceria Público-Privada é a modalidade de concessão (do tipo concessão patrocinada ou concessão administrativa) mais recente dentre as formas de delegação existentes no Direito Público brasileiro. A concessão patrocinada envolve serviços remunerados por contraprestação pecuniária do Poder Público associada ao pagamento de tarifas de usuários do serviço público, ao passo que a concessão administrativa envolve apenas o pagamento direto da Contraprestação pecuniária pela Administração Pública, pois os órgãos públicos que a compõem são os usuários finais do serviço prestado (SEDE, 2013a).

Este capítulo apresenta, além da conceituação de PPP, suas premissas, bases legais, e o histórico da aplicação desse modelo no Brasil e em Minas Gerais.

### 4.1 Histórico do modelo PPP

A transferência de serviços públicos diversos ao setor privado é uma das consequências da suposição de racionalidade inata da economia. Essa perspectiva, aliada às crises fiscais debilitantes ocorridas em governos de todo o mundo, influenciou todo o movimento gerencialista.

Em termos práticos, a crise fiscal da década de 1970 resultou em vários esforços para se produzir um governo que “funcionasse melhor e custasse menos”. Pode-se considerar que as medidas de austeridade fiscal, os esforços para melhorar a produtividade pública e as experimentações com mecanismos alternativos de prestação de serviços – **incluindo terceirização e privatização** – estão alicerçados no que alguns chamam de racionalismo econômico. (DENHARDT, 2013, grifo nosso).

A Inglaterra da segunda metade do século XX é a maior representante desse movimento. As privatizações neste país, nas décadas de 1970 e 1980, constituíam na transferência da titularidade e da operação de empreendimentos públicos para o setor privado. Posteriormente, nos anos 90, o governo inglês passou a adotar um sistema de leilões de serviços visando à redução dos custos dos serviços estatais acessórios aos serviços estritamente públicos. Como uma evolução dessas modalidades de contratos, surgiu então o modelo dos *Project Finance Initiative*, chamados de PFI, que uniram as etapas de projeto, construção, financiamento e operação (PECI, 2006, p. 3).

O instrumento da PPP também surgiu na Inglaterra, e, da forma que se vê no século XXI, foi considerado um aprimoramento sobre esses modelos que associavam diversas etapas de projeto, visto que em uma PPP cabe ao setor público definir os critérios de qualidade dos serviços prestados. As PPP adotam uma perspectiva de cobrança por resultados, em que pagamentos são atrelados a desempenho, incentivando assim o setor privado a promover uma gestão mais eficiente. Dessa forma, a Comissão Europeia (2003) estimulou a adoção do modelo ao apontar cinco vantagens fundamentais para a realização das PPPs, a saber: *i)* natureza de longo prazo; *ii)* uso das especificações baseadas no resultado; *iii)* concorrência; *iv)* avaliação de *performance* e incentivos; e *v)* habilidades gerenciais do setor privado.

A alocação dos riscos foi outro aspecto que pode ser considerado inovador das parcerias, pois elas permitem a transferência de alguns riscos ao parceiro privado, gerando, assim, incentivos por eficiência. Quando um agente é encarregado de um determinado risco, ele empreenderá esforço para minimizar a probabilidade de sua ocorrência ou o seu impacto sobre o projeto (FRANCO e PAMPLONA, 2008). Tal alocação de riscos tem como contrapartida um custo a ser incluído no pagamento do parceiro privado, e alguns riscos permaneceram sob responsabilidade do setor público. Quanto aos riscos assumidos pela Administração Pública, esta conta com um portfólio de contratos no qual ela pode gerenciar os riscos estimados de maneira a aumentar a previsibilidade média destes.

Considerando-se as vantagens expostas, Brito e Silveira (2005) ressaltaram duas justificativas comuns para a adoção de um programa de PPPs: a referida eficiência na prestação de serviços públicos, e a viabilização orçamentária de investimentos em um quadro de restrição fiscal. Essa viabilização ocorreu principalmente em projetos de infraestrutura, porque os altos custos

associados às PPP se diluem ao longo do projeto. Importante notar, no entanto, que essa opção também compromete a flexibilidade com despesas futuras.

Sendo assim, dentre estes, o argumento mais utilizado para a adoção de PPP foi o do estímulo à eficiência no uso dos recursos públicos e na prestação do serviço, eficiência que decorreria: das vantagens administrativas – e até legais – da atuação empresarial; da alocação eficiente de riscos; da adoção de incentivos por desempenho; e da integração das fases dos projetos, capaz de estimular coesão e otimização entre projeto e gestão da infraestrutura (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Considerando-se as crises fiscais brasileiras das décadas de 1980 e 1990 e a influência da perspectiva gerencialista na administração pública nos níveis federal e estadual, governos nos âmbitos federal e estadual criaram normas que possibilitariam a implementação do modelo PPP na virada do século. Dessa forma, as próximas seções tratam das bases legais e das abordagens específicas relativas à PPP no Governo Federal e no Governo Estadual de Minas Gerais.

## **4.2 PPPs no Brasil**

Apesar do aumento da população urbana no país, os investimentos em infraestrutura passaram por uma brusca queda após os anos 1970 no Brasil (PECI, 2006), devido à forte crise fiscal, fazendo com que o estímulo à retomada desses investimentos ocorresse durante o período de redemocratização do Brasil. Esse período foi marcado por ampliação dos serviços públicos, escassez de recursos, progressivas restrições ao endividamento público, e crescente rigidez orçamentária. Diante desse contexto, a facilidade do modelo de financiamento das PPP e a “exportação” das visões gerenciais do setor privado ao setor público estimularam a criação de programas de Parcerias Público-Privadas no Brasil (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Apesar de ensaios relativos a parcerias com o setor privado terem ocorrido ainda sob a égide das leis 8.666/93 (Lei de licitações) e 8.987/95 (Lei de concessões), somente com a promulgação da Lei N° 11.079/2004 é que se estabeleceram as bases regulatórias para PPP no Brasil, assemelhando (e adaptando) o modelo proposto a aquele adotado internacionalmente. O PPA 2004-2007 previu grande parte dos investimentos para a infraestrutura econômica,

com destaque nos setores de energia e transportes, a serem viabilizados com recursos privados aplicados por meio de PPP:

A viabilização dos projetos de investimentos constantes do PPA 2004-2007 requer a implementação de engenharias de financiamento que pressupõem novos marcos de relacionamento entre os setores público e privado. Em outras palavras, a exemplo da iniciativa internacional, serão implementadas concessões e parcerias público-privadas, cabendo ao Estado as funções de planejamento, regulação e de participação na assunção de riscos dos projetos (BRASIL, 2003, p. 108-109).

A Lei Federal de PPP define o perfil dos projetos a serem executados no modelo de parceria de maneira similar à legislação inglesa (PECI, 2006, p. 15): contratos com valor mínimo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), que abrangem diversas partes do ciclo de vida de um projeto, e prazo superior a 05 anos e inferior a 35 anos. Atividades típicas de Estado, como funções de regulação, jurisdição, exercício do poder de polícia, entre outras, não podem ser objeto de delegação. Além dessas exigências, a modalidade concorrência foi estabelecida como a adequada para as licitações de PPP, as quais só podem ocorrer mediante estudo que comprove a conveniência e a oportunidade da contratação em questão.

Outro ponto relevante diz respeito ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro, que também está presente em contratos de concessão. O equilíbrio econômico-financeiro “é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratado no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe responderá” (MELLO, 2005, p. 612). Esse equilíbrio entre serviços prestados e remuneração deve ser mantido ao longo de todo o contrato, o que ocorre por meio de equações que envolvam taxas de inflação, Taxa Interna de Retorno (TIR), etc.

A Lei 11.079/2004 conceitua duas modalidades para as PPPs: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. A primeira refere-se à concessão de serviços públicos ou obras públicas que envolve, além da tarifa dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já a concessão administrativa consiste em um contrato de prestação de serviços nos quais a administração pública é usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, não havendo cobrança de tarifa.

Foi prevista a possibilidade de receitas alternativas, complementares ou acessórias, a serem aplicadas em prol da modicidade tarifária, e desde que previamente autorizados em lei específica. Quanto à contraprestação pecuniária, a maior inovação é a possibilidade de esta ser feita de maneira variável, vinculada ao desempenho do parceiro privado, conforme metas e padrões de qualidade definidos no contrato (BRASIL, 2004). Esse incentivo para o desempenho vai de encontro ao argumento da eficiência que estimulou a adoção do modelo PPP. Porém, também gera uma pressão sob o poder público para aperfeiçoar seu controle sobre resultados, como forma de evitar distorções diante do interesse do parceiro privado em aumentar seu próprio faturamento. (NOBREGA, 2009).

Desde o estabelecimento do marco regulatório, o setor privado vem atuando como fornecedor de capital e de *expertise* – serviços que atendam aos padrões de qualidade determinados – nas parcerias público-privadas dos diversos setores. A variedade de setores e objetos cobertos é um dos destaques da legislação de PPP no modelo brasileiro, pois, como aponta Peci (2006):

[...] as PPPs poderão ser aplicadas em serviços administrativos em geral, isto é, serviços de infraestrutura penitenciária, policial, educacional, sanitária, judiciária, etc. ou mesmo os decorrentes da separação de etapas ou partes dos próprios serviços públicos econômicos (por exemplo, a implantação e gestão de uma estação de tratamento de esgotos para uma empresa estatal de saneamento básico). Para tais fins, a Lei PPP criou a concessão administrativa, que copia da concessão tradicional a lógica econômico-contratual (obrigação de investimento inicial, estabilidade do contrato e vigência por longo prazo, remuneração vinculada a resultados, flexibilidade na escolha de meios para atingir os fins previstos no contrato, etc.), e aproveita da concessão patrocinada as regras destinadas à viabilização das garantias. (PECI, 2006, p. 14).

A repartição objetiva de riscos prevista na Lei 11.079/2004 permitiu a ampliação dos setores passíveis de parceria, visto que a atribuição total de riscos às empresas, como prevista na lei geral de concessões, tornaria menos atraente os setores em que não houvesse um histórico de participação privada (NETO, 2002).

Ainda que a legislação federal analisada abarque governos subnacionais, vários estados sancionaram suas próprias leis de PPP. Minas Gerais, de maneira pioneira, criou sua própria lei em 2003, um ano antes da promulgação da lei federal. A próxima seção descreve a lei estadual de PPP, o Programa Estadual de Parcerias Público Privadas de Minas Gerais, e a aplicação deste modelo de contratação no Estado.

### **4.3 As parcerias público-privadas no estado de Minas Gerais**

Anteriormente à lei federal, as discussões sobre o tema já estavam mais avançadas em Minas Gerais, que publicou sua Lei Estadual de PPP – Lei Estadual n. 14.868, de 16 de dezembro de 2003 – um ano antes da legislação federal que trata sobre o tema. O adiantamento mineiro em legislar sobre o assunto favoreceu o avanço do governo federal rumo à aprovação de sua legislação, e também de iniciativas semelhantes em outros estados da federação, visto que Minas Gerais serviu de laboratório para esse tipo de projeto no Brasil (DA SILVA *et al*, 2004). O modelo PPP, ainda que recente, tem tido extensa aplicação no estado de Minas Gerais. Assim, esta seção apresenta um panorama geral das PPPs mineiras, abordando o perfil destes projetos, e as estruturas do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais.

A Lei Estadual nº 14.868/2003 estabelece que possam ser desenvolvidos projetos de Parceria Público-Privada nas áreas de educação, saúde e assistência social, transportes públicos, saneamento básico, segurança, sistema penitenciário, defesa e justiça, ciência, pesquisa e tecnologia, agronegócio, especialmente na agricultura irrigada e na agroindustrialização, além de outras áreas públicas de interesse social ou econômico. Assim como dita a lei federal, todo objeto de contrato por parceria deve estar previsto no Plano Plurianual de Ação Governamental.

Dentre os projetos estabelecidos durante o Programa Estadual de PPP, encontram-se, entre outros: a execução de obras de melhoria e exploração da Rodovia MG-050; o desenho, construção, implantação e gestão do Complexo Penal de Ribeirão das Neves; a implantação, gestão operacional e manutenção das Unidades de Atendimento Integrado (UAIs); a exploração do Aeroporto Regional da Zona da Mata; a exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte; a ampliação e operação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Divinópolis; e, a execução de obras de modernização e operação do Mineirão. Outros projetos, como o do Aeroporto do Vale do Aço, de operação de unidades de ensino da rede pública, e de construção e gestão de um parque de exposições passaram por estudos de viabilidade.

No âmbito estadual, foi criado um Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais (CGP), ligado à Governadoria do Estado e composto pela alta administração do Executivo. Compete a este órgão elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, aprovar editais, contratos, seus aditamentos e prorrogações, e realizar a avaliação geral do Plano Estadual de Parcerias Público-Privada. Além desse Conselho, foram previstas Unidades Setoriais e uma Unidade Central de PPP.

A Unidade Central de PPP – UCPPP –fazia parte da agora-extinta Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE). Seu objetivo era executar atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, bem como assessorar o CGP e disseminar a metodologia e os conceitos próprios dos contratos. Dentre as atribuições da Unidade PPP, destacavam-se: a) fomentar, desenvolver, analisar e recomendar projetos elaborados dentro da metodologia das Parcerias Público-Privadas ao CGP; b) prover suporte técnico ao CGP; c) instituir o Centro de Referência de conhecimento sobre conceitos, metodologia e licitação de projetos de parcerias; d) prestar assessoramento técnico às Unidades Setoriais; e) avaliar o Plano Estadual de PPP; f) articular-se com unidades congêneres em âmbito nacional e internacional, bem como com entidades representantes do mercado e da sociedade civil organizada, e gerenciar a Rede PPP. Na reforma administrativa de 2016, a UCPPP foi extinta.

Por outro lado, as Unidades Setoriais ainda estão presentes na estrutura administrativa do Estado. De acordo com o Manual de Operações de PPP, essas unidades são “núcleos operacionais internos de cada Secretaria, órgão ou entidade da Administração Pública do Estado, responsáveis pelo desenvolvimento de ações a serem adotadas no âmbito do Programa PPP” (SEDE, 2013a). São Unidades compostas por equipes multidisciplinares de técnicos que assumem atribuições semelhantes àquelas da Unidade Central, mas no âmbito da esfera de competência dos órgãos e entidades aos quais se subordinam, e com foco nas análises técnicas, que vão desde a manifestação de interesse do projeto de PPP até a aferição dos indicadores de desempenho da operação, para fins de medição de desempenho e remuneração do parceiro privado.

#### **4.4 A Medição de Desempenho em PPPs**

Assim como nas demais concessões de serviço público, a Administração Pública deve fiscalizar a execução de seus contratos e garantir a qualidade do serviço prestado, mesmo que

este tenha sido delegado a ente privado. Essa fiscalização pode ser feita diretamente, ou com o auxílio de empresas de consultoria especializadas, conhecidas como Verificadoras Independentes (VI). A Lei Estadual de PPP (Lei 14.868/2003) permite que o Poder Concedente delegue atividades que tenham por objetivo dar suporte técnico ou material às atribuições previstas no contrato de PPP. Dessa forma, as Verificadoras Independentes são empresas privadas com experiência no ramo de consultorias e medição de desempenho, que atuam no suporte, na fiscalização e na gestão da qualidade da atividade delegada. Essa atuação deve sempre ocorrer de forma imparcial e ancorada nos requisitos de qualidade previstos no contrato de PPP. De acordo com o Manual de Regras Chave de PPP do Estado de Minas Gerais, o Verificador Independente tem o objetivo de:

Auxiliar na aferição dos dados e na proposição de melhorias na regulação e controle (implantação e gestão de sistema de tecnologia da informação, realização de diagnóstico, de entrevistas com as partes contratuais, proposição de novos indicadores ou readequação da sua metodologia de aplicação, além de possui a capacidade proativa em localizar entraves nos processos de aferição e promover as respectivas soluções) (SEDE, 2013b).

A presença da figura do V.I. no contexto da Parceria Público-Privada representa a inserção de uma terceira parte nessa relação contratual. Devido à proliferação de interesses envolvidos, e diante dos grandes investimentos e do intenso escrutínio dos órgãos de controle, a redução da subjetividade na relação contratual e, portanto, o aumento da segurança jurídica, passa a ser do interesse também da Verificadora Independente (REPOLÊS, 2015). Nesse sentido, a Medição de Desempenho para os contratos de PPP foi definida de maneira explícita no Manual de Regras Chave de PPP para o Estado de Minas Gerais, que afirma que o ideal é que o contrato seja minucioso “na previsão das metas, níveis de serviço, penalidades e demais regras, de forma a tornar o acompanhamento da execução uma simples conferência do cumprimento desses preceitos, reduzindo incertezas para ambas as partes contratantes”.

Considerando-se o dever de fiscalização e os imperativos legais que cercam a atuação de Poder Concedente, Concessionária e Verificador Independente, o monitoramento do desempenho da Concessionária deve ser feito, de maneira permanente, com base no Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD), ferramenta que deve ser definida previamente no Edital do serviço a ser concedido, tal qual estabelece o Manual de Regras Chave de PPP.

O Sistema de Mensuração de Desempenho é a ferramenta de Gestão da Qualidade no âmbito das PPP de Minas Gerais. Do ponto de vista do Direito, o SMD é a ferramenta prevista na Lei das PPP (Lei nº 11.079/2004, art. 5º, VII) e descrita nos Regulamentos Oficiais do Estado (Manual de Operações e Manual de Regras-chave de PPP) para a fiscalização e o controle no âmbito dos contratos de PPP, além de ser instrumento previsto para o contrato desde o processo licitatório.

Do ponto de vista das ciências política e econômica, o SMD pode ser observado a partir do modelo Agente-principal, por ser dotado das sanções e dos incentivos previstos nessa abordagem teórica que visam coibir o oportunismo das partes (EISENHARDT, 1989, p. 60). A prevenção de comportamentos oportunistas contribui para a qualidade do serviço prestado sob concessão, meta da parte principal e objetivo último do serviço público.

Por fim, sob a ótica da Gestão da Qualidade, esse sistema de mensuração é a principal ferramenta de Gestão da Qualidade aplicada junto à concessionária. O SMD exerce o papel de ferramenta de relacionamento entre contratante e contratada, representando os objetivos das partes e o benefício mútuo da relação comercial por meio de seus indicadores e mecanismos de pagamento, definidos tecnicamente e em comum acordo durante o processo licitatório. O SMD é detalhado e abrangente, com vistas a fornecer as informações que embasam as decisões importantes de Poder Concedente e Concessionária, e a permitir a avaliação da qualidade do serviço prestado de uma maneira sistêmica.

De acordo com um dos principais regulamentos para PPP no Estado de Minas Gerais, o Manual de Padronização de Regras Chave para PPP, o SMD é de extrema importância para uma Parceria Público-Privada:

**O sistema de mensuração de desempenho é o ponto central do contrato de PPP**, uma vez que permite ao Poder Concedente penalizar o privado quando o mesmo não executa o serviço de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, sem que para isso seja necessário a abertura de um procedimento administrativo prévio. Vale dizer que esta penalização por meio do sistema de mensuração de desempenho é objetiva e ocorrerá da forma prevista no contrato. (2013, p. 176, *grifo nosso*)

O Manual de Regras Chave de PPP ressalta que não é desejável um número elevado de indicadores de desempenho em um contrato. A impossibilidade de se eliminar todas as falhas

contratuais e os crescentes custos de fiscalização e controle corroboram a existência de um limite superior para a quantidade de indicadores, ainda que esse valor fique a cargo da equipe que elabora o termo de referência da licitação. O desenho deste sistema de mensuração deve ser feito de maneira que as medições influenciem diretamente nos pagamentos às concessionárias (SEDE, 2013a).

Alguns aspectos dos contratos de concessão do tipo Parceria Público-Privada demonstram premissas que vão além da referida suposição de eficiência da gestão privada. As principais inovações da concessão por Parceria Público-Privada frente às demais formas de contratação públicas existentes dizem respeito à união entre diferentes etapas dos projetos de infraestrutura e a possibilidade de variabilidade na remuneração da empresa contratada. Fatores como a interdependência entre as parceiras, o estabelecimento de incentivos para o desempenho da concessionária, e a impossibilidade de monitoramento total da atividade da empresa são importantes no momento da escolha pelo modelo de PPP para uma concessão de serviço público, pois ocorrem diferentemente nas demais formas de delegação de serviços públicos (SEDE, 2013a).

Os fatores citados não eram objeto de estudo da Economia Clássica, mas foram estudados e descritos na vertente teórica da Economia dos Custos de Transação (NOBREGA, 2009): especificidade de ativos, alinhamento de interesses entre a parte principal e a agente contratada, assimetria de informações entre as parceiras, e riscos de comportamentos oportunistas, dentre outros. As próximas seções estão dedicadas à teoria dos Custos de Transação, a Teoria da Agência e a Teoria dos Contratos Incompletos, todas úteis para o tratamento de relações contratuais entre entidades com interesses distintos.

## 5 ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Uma importante observação a ser feita sobre o modelo de Parceria Público-Privada é sobre a união de construção de infraestrutura e operação/execução de serviços em único objeto de concessão. Considera-se que há mais eficiência (e qualidade da infraestrutura construída) em licitar assim do que em fazer licitação da construção e da operação separadamente. Tais ganhos vão além dos custos licitatórios, e se devem principalmente à integração vertical das etapas em uma firma. Ao se responsabilizar por construção, manutenção e prestação de serviço, e ser remunerada de maneira conjunta/agregada por todas as atividades, essa firma não será incentivada a economizar na construção, pois ela arcará com os custos de manutenção posteriores (EISENHARDT, 1989, p. 65). Ocorre um incentivo à qualidade do serviço e uma economia com a eliminação de custos de transação.

Nesse estudo, o investimento por meio de PPP seria mais próximo do investimento ótimo, já que os incentivos e riscos envolvidos são melhor alocados do que em concessões normais (BRANDÃO; SARAIVA, 2007). Dito de outra forma, a incerteza envolvida é menor devido à integração vertical e à partilha racional de riscos. Todas as etapas estariam nas mãos de uma mesma firma, que possui claros interesses, e que é capaz de passar uma informação mais completa entre construção e operação, quando comparada à situação de duas licitações separadas. A integração vertical também reduziria o risco de uma construção de baixa qualidade, pois a corporação precisa operar com a infraestrutura construída por um longo período.

Apesar da lógica da concessão por PPP descrita acima ser simples, diversas questões de grande valia para a compreensão do modelo PPP - relativas à informação imperfeita, alocação de riscos, desenho de contratos e geração de incentivos – afetam o comportamento da concessionária e do poder concedente. Essas questões passaram a ser estudadas a fundo com o surgimento da Economia dos Custos de Transação (ECT), há pouco menos de um século.

No início do século XX, diversos teóricos aprofundaram o paradigma da Economia Neoclássica. Ronald Coase (1937) foi um dos primeiros a questionar os limites dos mecanismos de mercado e os motivos da existência de firmas, estabelecendo as bases de sua Teoria da Firma, uma das bases da ECT. Essa teoria supera limitações anteriores da economia neoclássica, por considerar a incompletude dos contratos e a impossibilidade de alocação

ótima dos esforços produtivos, devido a custos não computados. A “firma” passou a ser vista então como umnexo de contratos, ou seja, as organizações seriam integrações verticais que reuniriam maior eficiência econômica em determinadas situações reais, por meio da redução nos custos de coordenação dos recursos produtivos (COASE, 1937, p398).

A Economia dos Custos de Transação, que Coase ajudou a criar, também receberia importantes contribuições de Oliver E. Williamson, já na segunda metade do século XX. Williamson utilizou as bases teóricas estabelecidas por Coase e expandiu essa teoria nos anos 1970 ao adotar a ótica contratual, em que se considera a “governança como o meio de inserir ordem, mitigar conflitos e possibilitar ganhos mútuos” (WILLIAMSON, 2003, p. 921)

A Economia dos Custos de Transação parte do pressuposto comportamental da ação racional, dando destaque às limitações da racionalidade e ao comportamento oportunista dos agentes econômicos. Progressivamente, o objeto central da análise passou de transações isoladas para contratos, à medida que atributos como a especificidade dos ativos, a incerteza e a frequência das transações passaram a ser considerados (WILLIAMSON, 2003). A inclusão desses atributos na Teoria dos Contratos expõe os limites da racionalidade humana e demonstra como a ação oportunista pode afetar a eficiência das trocas econômicas (DA SILVA; BRITO, 2013).

Assim como as transações isoladas, os arranjos contratuais estabelecem que as partes do contrato se imponham deveres e direitos, em comum acordo, com vistas ao alcance de ganhos compartilhados (NOBREGA, 2009). O diferencial da contratualização é que ela facilita a alocação de custos e o planejamento de longo prazo, e, em especial, compele agentes independentes a se engajarem em esforços conjuntos. No entanto, diferentes arranjos contratuais podem variar quanto à eficiência, visto que esses arranjos, somados ao ambiente institucional, definirão diferentes mecanismos de incentivos, assim como os remédios das promessas (ZYLBERSZTAJN, 2005).

A abordagem da Economia de Custos de Transação via Teoria dos Contratos possibilita a consideração dos custos contratuais *ex ante* e *ex post* de maneira diferenciada. Os custos *ex ante* decorrem de informações ocultas (também tratados como problemas do tipo oculto) e se referem aos custos de desenho do contrato, incluindo a obtenção de informações e o esboço de contingências. Os custos *ex post*, por outro lado, decorrem da possibilidade de ações

ocultas após a assinatura do contrato, e se referem às lacunas contratuais e às eventuais repactuações que se fazem necessárias, inclusive com o uso de instâncias terceiras de decisão, em alguns casos (ARROW, 1984).

Introduzidos os conceitos relevantes para a Teoria dos Contratos, ficam evidentes as razões primordiais para a existência dos contratos: prover a alocação eficiente do risco, prover incentivos eficientes, e economizar em custos de transação *ex post* (CROCKER, MASTEN, 1988). Também é possível citar o aumento da segurança e da previsibilidade nas transações recorrentes. Superado o paradigma da economia clássica – que operava com informações perfeitas, arranjos eficientes, racionalidade plena, e ausência de oportunismo dos agentes – as teorias contratuais foram se sofisticando, agregando observações sobre processo de contratação, a relevância de problemas pós-contratuais, e o papel do ordenamento público e dos tribunais, entre outros (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN, 2005).

No entanto, foi com o surgimento da Teoria da Agência que a existência de informações assimétricas entre agente e principal – contratante e contratado – passaram a ser mais utilizadas para a compreensão do real funcionamento dos contratos. De acordo com Sztajn e Zylbersztajn (2005), a Teoria da Agência trouxe considerações importantes sobre assimetria informacional e risco moral, esclarecendo a existência de fenômenos não-observáveis que afetam a decisão dos agentes e a performance dos contratos.

A aplicação conjunta desses modelos teóricos correlatos possibilita suprir as deficiências de cada abordagem no que tange a aproximação entre a teoria e a prática. Sendo assim, a Teoria Contratual moderna já não encara a questão da elaboração de contratos como um problema de otimização. Considerando-se a análise dos mecanismos contratuais de Gestão da Qualidade a que se propõe este trabalho, é dado destaque ao arquétipo do modelo do problema agente-principal, suplementado com as principais considerações da Economia de Custos de Transação acerca de racionalidade e assimetria informacional.

A decisão racional é um processo pelo qual uma organização ou indivíduo busca maximizar sua função utilidade pelo ajustamento deliberado e consciente dos meios e fins (BAZERMAN, SCHOORMAN, 1983). Contudo, a capacidade da mente humana para formular e resolver problemas complexos é muito pequena quando comparada ao tamanho das soluções requeridas para um comportamento objetivamente racional (SIMON, 1957). Sem

uma racionalidade infinita, a atuação das partes na definição de termos do contrato se torna inevitavelmente incompleta, e é essa limitação da racionalidade que explica a dificuldade da Economia Neoclássica em explicar contratos com base apenas em preços e mercados.

A incompletude dos contratos se verifica na realidade, pois é impossível desenhar todas as situações e contingências possíveis. Não existe totalidade de informações e o custo de obtenção de informações é muitas vezes proibitivo. Além disso, a capacidade cognitiva dos agentes não é infinita, e mesmo informações disponíveis são difíceis de serem equacionadas. Dessa forma, os contratos requerem adaptações ante os distúrbios que surgem na fase de execução - em função de lacunas, erros ou omissões contratuais não previstas. Tais lacunas podem ainda serem exploradas de forma oportunista pelos agentes, aumentando, assim, os custos de transação (WILLIAMSON, 2007 apud DA SILVA; BRITO, 2013).

Outro fator que afeta a racionalidade dos agentes é a incerteza das contingências a adotar. Coase já havia considerado a incerteza ao elaborar sua teoria da firma, já que a incerteza é uma das falhas de mercado que a produção interna à organização (a integração vertical) buscaria combater. Williamson (1985, p. 45) sugere que a racionalidade limitada é a suposição cognitiva sobre a qual os custos de transação se apoiam, e que tal limitação se torna ainda mais crítica perante a incerteza.

Diversos teóricos buscaram desenvolver modelos econômicos capazes de combinar complexidade e incerteza, incorporando-os aos processos de decisão dos agentes econômicos. Em algumas abordagens, modelos estocásticos foram desenvolvidos para buscar internalizar as probabilidades dos eventos em equações de utilidade. No entanto, a abordagem mais comum leva em conta o *trade-off* entre os possíveis custos da incerteza (como seguros e planos de contingência) e os custos de obtenção da informação capaz de minimizar riscos e custos na elaboração dos contratos. Paradoxalmente, a complexidade no estabelecimento de custos estimula a criação de contratos simples:

Há um custo para se estabelecer um contrato, um custo para se entender o contrato e suas implicações, e um custo para verificar quais termos se aplicam em determinada situação. Sendo assim, existe uma pressão por contratos simples, ainda mais quando se considera que qualquer um de nossos modelos é simples demais para capturar todos os aspectos de uma relação que poderiam ser relevantes para aqueles [que fazem parte da relação] (ARROW, 1984).

A abordagem citada depende de negociações, judicializações e até dos costumes para a resolução dos problemas advindos das falhas contratuais. No entanto, no caso dos contratos administrativos brasileiros (que possuem caráter de contrato de adesão), os custos e riscos têm de ser previstos e partilhados *ex ante* nos contratos, devido ao princípio da legalidade que norteia a Administração Pública. Nesse caso, a incompletude contratual pode advir da percepção insuficiente dos riscos contratuais ou mesmo de uma incompletude deliberada, visto os altos custos de transação envolvidos no estabelecimento de premissas baseadas em informações incompletas (NOBREGA, 2010). Diferentes modelos de contratação estabelecem quais categorias de riscos (ou áleas) caberão ao poder público e ao ente privado (DI PIETRO, 2008).

As concessões por PPP apresentam como uma de suas peculiaridades a previsão da partilha de riscos entre contratante e contratada, como forma de se gerar um contrato mais completo. Essa divisão de riscos é minuciosa, feita *ex ante* e de maneira unilateral pelo poder concedente, cabendo apenas a adesão à parceira privada. Percebe-se aqui a suposição de alto grau de racionalidade para esse detalhamento e essa alocação de riscos:

Num mundo ideal, em que os riscos pudessem ser todos identificados e alocados indubitavelmente à responsabilidade de cada uma das partes, a margem para disputas e litígios seria mínima, sendo que a valoração de suas ofertas estaria livre (ou quase livre) dos custos de transação associados a estas inseguranças. Mas é evidentemente impossível eliminar completamente a suscetibilidade do contrato à materialização de riscos não catalogados. Há não apenas um problema de cognoscibilidade dos riscos, sendo humanamente impossível atingir-se um grau de detalhamento absoluto em relação a isso, como um problema econômico, pois estudos de risco com nível avançado de detalhamento e especificação podem incrementar a tal ponto os custos de transação da contratação administrativa que a tornem ineficiente. Além disso, dentro do espectro de contingências possivelmente previsíveis, muitas opções alocativas podem simplesmente ser prejudicadas pelos limites de racionalidade. As partes de um contrato não são completamente racionais para realizar as melhores opções e estabelecer sua priorização ideal (GUIMARÃES, 2008).

Diante da dificuldade de se conhecer ou estabelecer todos os riscos possíveis, é impossível o desenho ótimo (*first best*) de contratos. A restrita informação disponível faz com que seja adotada na maioria dos casos uma solução do tipo subótima (*second best*), voltada para um nível de eficiência possível e alcançável. E, independente da qualidade do acordo feito, esse nível de eficiência dependerá da aplicação de monitoramento e/ou de incentivos relativos ao desempenho do contratado (DO CARVALHAL; BORDEAUX-REGO, 2010 p. 3).

Os mecanismos de controle contratuais tem o objetivo de obter maior qualidade e eficiência no serviço contratado por meio de sanções e incentivos. No entanto, o desenho de sanções e incentivos está sujeito à qualidade das informações disponíveis. A existência de informações incompletas ou assimétricas pode “resultar em incentivos que provocam distorções no comportamento dos agentes” (SANTANA, 2002, p. 665). E ainda que tais mecanismos sejam bem elaborados, a dificuldade de se observar a conduta adotada pela parte contratada representa também uma assimetria informacional, visto que nem sempre as cláusulas contratuais são cumpridas. A assimetria informacional, assim como a identificação e divisão de riscos, pode ser *ex ante* ou *ex post* à assinatura dos contratos.

A hipótese teórica da Assimetria Informacional afirma que os agentes econômicos envolvidos em uma transação possuem informações que são desconhecidas pelas outras partes, o que afeta a distribuição das vantagens comerciais e, possivelmente, a postura que cada uma adotará ao longo do contrato. A falta de informações exatas e suficientes para nortear a tomada de decisão dos agentes econômicos limita sua capacidade de agir de modo eficiente, sendo fonte de mau funcionamento dos mercados e perda de bem-estar (LIMA, 2006). Decorrem dessa assimetria os problemas da Seleção Adversa e do risco moral, identificados e trabalhados no modelo agente-principal (NÓBREGA, 2009).

Na seleção adversa, a parte contratada possui uma informação privilegiada antes da assinatura do contrato, e o contratante está a par desta situação (ARROW, 1984). No entanto, “como o principal [contratante] não tem condições de avaliar essa assimetria informacional, oferece então um menu de contratos para que o agente [contratado] espontaneamente a revele” (NÓBREGA, 2009). Ou seja, oferecer possibilidades de contratos mais vantajosos faz com que a parte revele seu “tipo”, possibilitando assim redução da assimetria informacional da transação, e, conseqüentemente, a melhoria dos contratos futuros.

Na Administração Pública, a seleção adversa é estudada principalmente para a elaboração de editais e termos de referência em licitações. A vinculação do contrato ao edital faz com que as condições contratuais tenham de ser estabelecidas previamente e limitam as possibilidades de revisão ou negociação por parte do poder público. Nesse caso, a assimetria de informações prejudica a criação de critérios de avaliação e o estabelecimento de governança no contrato (NOBREGA, 2009). Assim, a Administração Pública busca inferir os interesses da empresa

prestadora de serviço e estabelecer incentivos para obter maior qualidade na atuação desta, ainda que o nível ótimo dessa estratégia também seja desconhecido.

Por outro lado, a questão do risco moral é aquela em que um agente contratado passa a ter acesso a uma informação privilegiada após a assinatura do contrato. O risco moral surge quando o nível de esforço do contratado não é observável pelo contratante, ou seja, o agente contratado está em contato próximo com a atividade-fim sem que haja um monitoramento pleno de suas atividades (EISENHARDT, 1989). Dessa situação decorre a possibilidade de comportamento oportunista de uma das partes após a assinatura do contrato.

De acordo com Williamson (1985, p. 47), comportamento oportunista é aquele em que “os agentes econômicos buscam seus próprios interesses nas transações, agem em benefício próprio aproveitando-se de lacunas ou omissões contratuais em detrimento de parceiros”. Considerando-se a racionalidade das partes envolvidas em um contrato, é de se assumir que elas atuem de maneira autointeressada, de forma a maximizar seus objetivos. O oportunismo *ex post* (também chamado de ação oculta por Kenneth J. Arrow) decorre do comportamento autointeressado aliado à ciência de que a outra parte do contrato possui informação incompleta sob esse comportamento (WILLIAMSON, 2003, p. 922).

Para a execução de contratos no Setor Público, o risco moral se manifesta especificamente na relação entre Poder Concedente e empresas privadas que atuam na operação de serviços públicos. Essas empresas possuem a prerrogativa de tomar decisões estratégicas após a assinatura do contrato ou a promulgação de normas regulatórias, devido ao caráter de adesão dos contratos públicos. O poder concedente, que é o contratante, não conhece ou não está a par dessas estratégias empresarias, ou mesmo das ações ocultas dos contratados. As soluções normalmente propostas para a redução desse risco moral são o estabelecimento de contratos baseados em resultados e a redução da assimetria de informação *ex post* por meio de sistemas de informação robustos (EISENHARDT, 1989).

O risco moral e o oportunismo também são de especial interesse para a análise da prestação privada de serviços públicos porque em contratos administrativos assume-se que o “autointeresse” por parte da Administração Pública é na verdade o interesse público, ou seja, um eventual oportunismo de uma empresa que presta serviços ao Estado significa um prejuízo ao interesse público. Dito isso, existe também a possibilidade de oportunismo por parte da

Administração Pública, visto que governos não podem assumir compromissos totais para governos futuros (PRZEWORSKI, 1998, p. 49). A mudança dos representantes eleitos representa incerteza e possibilidade de oportunismo de um agente público atuar de maneira oposta ao que seu antecessor estabeleceu, reinterpretando o que viria a ser de interesse público no presente.

Considerando-se ainda a possibilidade de recorrência das transações e a formação de uma relação econômica de longo prazo, a assimetria de informações pode transparecer de outras formas. Por um lado, uma longa relação incentiva a especialização do trabalho entre as partes e permite a redução da assimetria informacional ao longo do tempo. A recorrência de uma transação “possibilita a aquisição de conhecimento mútuo entre as partes e permite o desenvolvimento do compromisso confiável em torno de um objetivo comum” (FARINA; DE AZEVEDO; SAES, 1997). Por outro lado, altera-se a disposição ao risco de cada parte e novos comportamentos oportunistas podem surgir em decorrência do grau de dependência entre as organizações. Nesse sentido, Williamson (1985) frisou a importância da especificidade dos ativos para os custos de transação e para a dinâmica de repartição de riscos em transações. Grandes investimentos de tempo e dinheiro podem implicar em aumento da especificidade dos ativos de uma das partes envolvidas, o que gera uma nova gama de riscos pertinentes aos contratos:

A especificidade dos ativos é caracterizada por investimentos específicos que não podem ser reempregados sem sacrifício do seu valor produtivo, caso o contrato seja interrompido ou encerrado prematuramente. Assim, investimentos em ativos ou relacionamentos específicos são fontes potenciais de custos de transação, dado que o valor dos ativos só terá significância no interior do relacionamento, tornando a parte que efetua o maior montante de investimentos refém do relacionamento e sujeita, portanto, ao oportunismo (DA SILVA; BRITO, 2013).

A especificidade de ativos é considerada durante a elaboração de contratos de construção e operação de infraestrutura pública, visto que muitos desses serviços públicos são prestados por concessionárias em situação de monopólio regulado, fazendo com que a especificidade dos ativos tangíveis e intangíveis possa tornar a relação entre setor público e setor privado ainda mais desigual e sujeita a comportamentos oportunistas. Essa especificidade pode representar um risco de oportunismo por parte do Poder Público.

Os conceitos relativos à assimetria de informações também podem ser tratados sob a ótica da teoria de jogos. Uma sequência de interações entre agentes racionais e autointeressados difere de uma interação isolada no tempo. Os longos contratos de concessão firmados entre poder público e empresas privadas podem ser tratados como jogos sequenciais, em que o poder público faz o primeiro movimento, determinando as cláusulas contratuais do contrato de adesão (NOBREGA, 2009). Em tal jogo, a empresa vencedora atua como concessionária e executa o serviço público em nome do Estado e sob a tutela deste. Estabelecido um jogo sequencial finito, o oportunismo é considerado de maneira diferente pelas partes, visto que a perda de confiança, reputação ou senso de parceria pode deslocar o equilíbrio para longe do resultado ótimo no longo prazo (WILLIAMSON, 2003, p. 929).



## 6 TEORIA AGENTE-PRINCIPAL

A Teoria da Agência contribui para a análise da qualidade do serviço de um agente contratado, pois ela relaciona o desempenho desse agente aos mecanismos de governança aplicados em um contrato (SAPPINGTON, 1991). Além disso, a Teoria da Agência leva em consideração a impossibilidade de se desenhar contratos ótimos, devido à assimetria informacional e aos elevados custos de observação e mensuração dos esforços (BRANDÃO; SARAIVA, 2007). Devido a essas considerações e à aplicabilidade às relações contratante-contratado, a Teoria da Agência é a principal abordagem contratual utilizada nesse trabalho.

Pode se dizer que em um contrato, seja entre entes privados ou entre o Poder Público e o Setor Privado, uma parte é contratada para perseguir os interesses da parte contratante, sendo recompensada por isso. No entanto, há que se frisar que os interesses entre contratante e contratada não necessariamente se alinham. Assim, Sztajn e Zylberstajn (2005) destacam a relevância da Teoria da Agência, que considera a ação oportunista dos agentes, advinda da assimetria de informação entre os agentes e da existência de interesses individuais distintos.

Em sua origem, essa teoria, também chamada de Teoria Agente-principal, pressupõe a possibilidade de se desenhar melhores contratos com a alocação eficiente do risco e dos incentivos (SZTAJN; ZYLBERSTAJN, 2005), evidenciando seu foco inicial nos custos *ex ante*. No entanto, devido à racionalidade limitada, o desenho de contratos que considerem todas as contingências possíveis é impossível na prática, e certas lacunas contratuais deverão ser preenchidas *a posteriori*.

De acordo com Przeworski (1998), existem vários tipos de relações agente-principal que envolvem a Administração Pública, mas apenas a relação entre governo e agentes econômicos envolve o Setor Privado. A relação entre Governo e agentes econômicos (empresas) é também tratada como regulação, haja vista a posição de superioridade da Administração Pública em um contrato administrativo. Apesar disso, o autor ressalta que também é possível que empresas privadas prestem serviços públicos delegados pelo Estado.

Considerando-se a importância de sanções e incentivos em uma relação do tipo agente-principal, é nítida a presença de duas lógicas distintas nessa situação: o controle *a priori* do processo (foco na conformidade com as regras e leis), e o controle *a posteriori* dos resultados

– foco na eficiência, por meio de incentivos (SAPPINGTON, 1991). Sendo assim, “os agentes privados devem beneficiar-se quando se comportam de modo a favorecer o interesse público, e devem sofrer algum prejuízo quando não o fazem” (PRZEWORSKI, 1998, p. 46). No entanto, a assimetria de informações é inerente à relação agente-principal, e interfere diretamente no desenho das sanções e dos incentivos nos contratos. Eisenhardt (1989) considera que existe uma vertente teórica positivista da teoria da agência, que se concentra especificamente na proposição de estratégias capazes de mitigar a assimetria de informações – e consequentemente o risco moral do agente – por meio de sistemas de informação e monitoramento.

A assimetria informacional tende a favorecer o agente, quanto maior for a liberdade de atuação deste. No entanto, há também um risco moral por parte do principal nessa relação, visto que um governo não pode assumir compromissos extensivos para os governos futuros e garantir o cumprimento desses compromissos ao parceiro privado (DA SILVA; BRITO, 2013). Assim, as empresas, enquanto agentes, procuram se prevenir previamente das possíveis alterações nos preços e lucros dentro da relação agente-principal, já que os direitos estabelecidos em lei ou contratos não são absolutos (PRZEWORSKI, 1998). Isso contribui para que as empresas também busquem maneiras de obrigar o cumprimento dos compromissos assumidos, buscando a interferência judicial ou uma extensão no detalhamento das normas que deverão regir sua atuação (SPILLER, 1995 apud PRZEWORSKI, 1998).

Diante da extensa assimetria informacional e dos diversos interesses existentes, é importante notar que a Teoria da Agência estabelece que seja possível fazer delegações de poder que satisfaçam aos interesses dos principais, desde que o arranjo institucional seja favorável – ou seja, que atenda a requisitos mínimos de disponibilidade de informações e de existência de sistema de incentivos e de sanções. Um arranjo favorável é aquele que estabelece estratégias para se combater o dilema da agência, principalmente por meio da criação de contratos com remuneração baseadas em resultado, e da criação de sistemas de informação e monitoramento (EISENDARDT, 1989).

Claramente, essas exigências são difíceis de serem atendidas, e nunca as são na totalidade, mas alguma ineficiência é inevitável, posto que o governo, como os cidadãos, são limitados pela informação e pelos custos transacionais (PRZEWORSKI, 1998).

Devido à quantidade de mercados potencialmente reguláveis, as relações agente-principal entre os Setores Públicos e Privados sempre se fizeram presentes. No entanto, o fenômeno da Reforma Gerencialista estimulou a delegação de serviços tipicamente públicos para a iniciativa privada por meio de diversas modalidades contratuais, como concessões, permissões, e mais recentemente, parcerias público-privadas (DENHARDT, 2012). A inclusão de empresas nos serviços públicos introduziu também o problema do agente-principal, que um desenho institucional adequado para a garantia da qualidade do serviço público. De acordo com Przeworski (1998, p. 44) “o problema (...) não é “o mercado” versus “o Estado”, mas instituições específicas que poderiam induzir os atores individuais (...) a se comportar de maneira benéfica à coletividade”.

Os argumentos que acompanharam esse movimento reformista baseavam-se em uma suposta maior eficiência da gestão privada, ainda que as ineficiências decorrentes do problema agente-principal não possam ser eliminadas, mas apenas mitigadas. Ainda assim, o sucesso na delegação ou regulação e a qualidade no serviço são metas alcançáveis, pois a qualidade do desempenho do Estado depende do desenho institucional de todos esses mecanismos (PRZEWORSKI, 1998). Sendo assim, as situações malsucedidas de inserção dos agentes privados na lógica do serviço público se deveriam, de acordo com o autor, a desenhos institucionais deficientes, e também à baixa taxa de criatividade institucional, que não trouxe renovação aos desenhos institucionais para essas relações agente-principal entre Estado e empresa.



## **7 O CASO DO COMPLEXO PRISIONAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES, MG – A GESTÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO DE GESTÃO PRISIONAL**

O Sistema Penitenciário foi incluído no rol de áreas com possibilidade de implementação de PPP na Lei Estadual de PPP (Lei 14.868/2003) o que indica que havia à época uma abertura da Administração Pública estadual no sentido de conceder à iniciativa privada a realização do serviço de gestão prisional, até então feito exclusivamente pelo Poder Público no Brasil. As duas justificativas comuns já citadas para a adoção de Parcerias Público-Privadas estavam presentes neste período: a limitação orçamentária (SAVI, 2006), e o argumento da eficiência da gestão privada (AMBROZIO, 2017, p. 22-23), argumento este que foi fortalecido pelo processo de reformismo de cunho gerencialista iniciado no governo recém-eleito em Minas Gerais (DIAS, 2013).

Por um lado, de acordo com o Entrevistado 1, o argumento da facilitação orçamentária de investimentos por meio de Parcerias Público-Privadas teve grande peso na decisão de se transferir esse tipo de serviço para empresas privadas, visto que é comum haver mais necessidade de se ampliar o espaço orçamentário no nível estadual do que no federal, e que o Complexo Penal PPP representou o primeiro investimento em infraestrutura penal em Minas Gerais em décadas. Essa dificuldade histórica de se viabilizar investimentos em infraestrutura seria intensificada pela crise fiscal vivida pelo Estado de Minas Gerais à época, fazendo com que o modelo PPP fosse ainda mais atrativo.

Ao comparar esses argumentos, deve se considerar ainda que as experiências nacionais em PPP ou mesmo cogestão em presídios eram um fenômeno muito recente e limitado (AMBROZIO, 2017). Além disso, não havia no setor privado um mercado considerável de empresas com *expertise* relativa ao setor prisional, e nenhuma empresa nacional possuía experiência com PPP prisional à época, visto que este era o primeiro contrato do tipo no Brasil. Apenas uma das empresas que compõem o consórcio ganhador da licitação do Complexo Penal de Ribeirão das Neves possuía experiência correlata – em projetos de cogestão prisional com o Estado – enquanto as outras empresas eram do setor de construção civil e/ou de projetos de infraestrutura (RADAR PPP, 2009).

Por outro lado, o argumento da eficiência da gestão privada também foi utilizado e ressaltado em diversos momentos pela coordenação do Programa PPP<sup>1</sup> de Minas Gerais e também pelo governo do Estado<sup>2</sup> à época. O discurso era de que o parceiro privado teria mais flexibilidade na gestão e maior acesso a tecnologias e ao mercado, sendo capaz de incentivar a ocupação do tempo do sentenciado com educação e trabalho e, como consequência, favorecer sua ressocialização. De acordo com todos os entrevistados, a eficiência foi argumento decisivo para a criação desta PPP.

O Entrevistado 1, que trabalhou na extinta Unidade Central de PPP, diz que o argumento da eficiência era o mais utilizado para justificar a PPP do Complexo Penal, pois entendia-se que seriam dadas mais possibilidades de ressocialização e melhores tratamentos aos detentos no Complexo Penal PPP do que ocorre nas penitenciárias públicas. Esse entrevistado ressaltou também que comparações financeiras foram feitas entre o projeto desta PPP e potenciais alternativas públicas, e que os resultados indicaram a viabilidade da PPP prisional.

No entanto, o entrevistado ressaltou dois pontos: tais análises financeiras são parcialmente subjetivas e sujeitas a vieses ideológicos ou partidários, e o argumento se enfraquece diante da quantidade expressiva de aditivos nesse contrato. Esses pontos podem estar relacionados com a incompletude das informações disponíveis, ou mesmo com a possibilidade de captura dos interesses do Estado pelo agente contratado.

Pode se dizer que, além das duas principais justificativas favoráveis aos projetos de parceria público-privada, as demais justificativas teóricas e legais para o estabelecimento de uma PPP também estavam contempladas para o projeto do Complexo Penal, tais como: o alto valor do contrato, o longo prazo, a proposta de divisão de riscos entre os parceiros, e o objeto do contrato, que necessariamente deveria incluir construção de infraestrutura e execução de serviços, como estabelecem as leis de PPP.

O objeto deste contrato é a construção e operação do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, com 5 unidades penitenciárias distintas capazes de abrigar 3.360 detentos, além de unidades de apoio administrativo. O contrato de concessão administrativa por PPP foi firmado em 16

---

<sup>1</sup> [www.oglobo.globo.com/brasil/complexo-penitenciario-em-minas-sera-1-do-pais-funcionar-por-meio-de-ppp-7063315](http://www.oglobo.globo.com/brasil/complexo-penitenciario-em-minas-sera-1-do-pais-funcionar-por-meio-de-ppp-7063315)

<sup>2</sup> <http://www.ppp.mg.gov.br/component/gmg/page/264-complexo-prisional-e-inaugurado>

de junho de 2009, tendo sido precedido por consulta pública e pelo procedimento licitatório do tipo concorrência internacional, por critério de menor preço. O valor total do objeto do contrato ficou em R\$2.111.476.080,00 (dois bilhões, cento e onze milhões, quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais), distribuídos em um prazo de 27 anos, duração original do contrato (RADAR PPP, 2009). O fato de que o consórcio vencedor foi o único a apresentar proposta na licitação revela a ausência de concorrência nessa primeira experiência de PPP prisional, possivelmente afetando o argumento da eficiência empregado.

Antes de se analisar a Gestão da Qualidade nesta PPP, é preciso lembrar o conceito de qualidade adotado neste trabalho, relacionado à satisfação do usuário, que afirma que qualidade é a capacidade de atender aos objetivos em função do qual o serviço foi idealizado. Para a gestão prisional, a qualidade se relaciona com o cumprimento dos mandamentos da Lei de Execução Penal (Lei 7.210, de 1984), criados com foco na execução da sentença e na integração social do apenado<sup>3</sup>. A maioria das falhas e distorções que dificultam a ressocialização advém do não cumprimento da Lei de Execução Penal pelo Estado<sup>4</sup>.

Na gestão prisional, diversas óticas de qualidade podem ser ressaltadas, a depender do ponto de vista considerado: sociedade, burocracia estatal, apenados, prestadora do serviço, vítimas dos crimes, etc. Ressocialização, segurança, eficiência do serviço prestado, condições de dignidade e conforto fornecidas aos detentos. A fala do Entrevistado 1 revela que essas diversas percepções de qualidade estão presentes no projeto da PPP prisional desde o momento de definição do objeto a licitar, e são utilizadas na gestão do contrato.

Estabelecida essa acepção multifacetada de qualidade na gestão prisional, é possível compreender a Gestão de Qualidade do serviço, foco deste trabalho. Considerando-se o objeto do contrato, as naturezas distintas das entidades parceiras, e seus respectivos interesses (tanto os explicitados no contrato quanto os implícitos), a análise da gestão da qualidade nessa concessão foi feita com base do modelo Agente-principal. O desenho da relação contratual da PPP nos moldes da Teoria da Agência é feito na primeira seção deste capítulo, e o uso desse paradigma teórico facilita o reconhecimento das atividades de gestão da qualidade.

---

<sup>3</sup> Art. 1 da Lei 7.210 de 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm)

<sup>4</sup> Estudo IPEA e CNJ a respeito do cumprimento da Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://cnj.jus.br/noticias/cnj/79885-estudo-inedito-aponta-que-execucao-penal-e-falha-e-precisa-de-reformas>

Além da definição do escopo dos serviços, o contrato também estabeleceu o mecanismo que constitui o cerne da gestão da qualidade na PPP: o Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD). Há de se destacar ainda a importância de atividades de controle e gestão previstas em contrato que conduzem e amparam o funcionamento dessa ferramenta, contribuindo para a garantia da qualidade no serviço como um todo.

Diante do exposto, este capítulo foi subdividido em seções de forma a facilitar o Estudo de Caso da gestão de qualidade no Complexo Penal de Ribeirão das Neves. Esta introdução do capítulo se limita a fazer uma exposição geral dos objetivos do contrato da PPP prisional de Ribeirão das Neves e de seu objeto. A primeira seção deste capítulo, seção 6.1, analisa a referida relação contratual por meio do modelo Agente-principal, de maneira a subsidiar as análises dos instrumentos e das estratégias gerenciais de Gestão da Qualidade nas seções posteriores.

Em sequência, a seção 6.2 tem por objetivo demonstrar a Gestão da Qualidade na relação entre poder concedente e concessionária, fazendo uso da estrutura provida pelo modelo Agente-principal, com contribuições teóricas da Economia dos Custos de Transação. A principal subseção será dedicada ao Sistema de Mensuração de Desempenho, que é a ferramenta legal e contratual de Gestão da Qualidade da gestão prisional. As atividades de controle e gestão que sustentam o SMD foram destacadas separadamente para cada ator envolvido na relação supracitada.

## **7.1 O Contrato da PPP Prisional sob a Ótica do Modelo Agente-principal**

Retomando as referências teóricas da Economia dos Custos de Transação, no modelo Agente-principal a figura do Agente é contratada para atingir os objetivos do Principal, formando uma relação mutuamente benéfica em um cenário de informações incompletas. Agente e Principal possuem preferências distintas e a relação entre eles é marcada por incertezas e assimetria de informações (PERROW, 1986).

Primeiramente, é preciso reconhecer que a relação Agente-principal originária em qualquer serviço público é a da sociedade com o Estado. O Estado existe para atender aos objetivos da sociedade, ainda que este desenvolva seus próprios interesses nessa relação. Pode se dizer que na realidade há uma série de relações agente-principal que se sobrepõem: entre cidadãos e

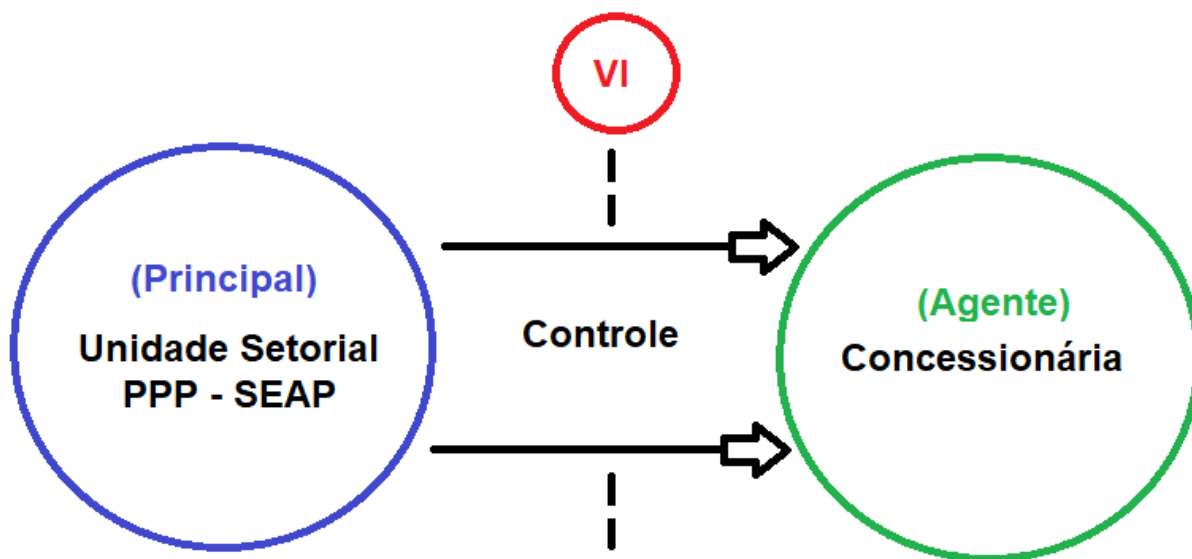
políticos, entre políticos e burocracia estatal, e entre esses burocratas e as empresas que prestam serviços (PRZEWORSKI, 1998). Dito isso, apenas a interface entre Estado e setor privado é de interesse para a análise deste trabalho.

Sendo assim, as principais características da relação Agente-principal podem ser verificadas na relação contratual da PPP prisional de Minas Gerais: A Administração Pública estadual e a concessionária são partes com preferências e interesses distintos (até mesmo devido à natureza dessas entidades); e a inexorável incompletude contratual faz com que existam incertezas e assimetria das informações nas relações entre as partes. A concessionária é a Agente contratada pelo Principal, o Estado de Minas Gerais, para a prestação de um serviço.

A teoria da Agência ressalta também a existência de mecanismos de controle, baseados em sanções e em incentivos, que visam alinhar os interesses do Agente aos do Principal. Nota-se que há uma estrutura de incentivo para desempenho no cerne do modelo de PPP, que estabelece remuneração variável baseada em desempenho. Portanto, além de demonstrar os papéis de Agente e de Principal no caso estudado, é preciso destacar também o papel dos mecanismos de controle nessa relação. Esse mecanismo de controle será descrito na seção 6.2.

O reconhecimento das partes no modelo agente-principal poderia ser complexo, pois além da quantidade de órgãos por parte da Administração Pública, as PPP de Minas Gerais contam também com uma Verificadora Independente que é uma terceira entidade. A Verificadora Independente será trabalhada separadamente na última seção desse capítulo, mas para fins de compreensão, ela continuará sendo considerada uma entidade terceira. Além disso, consideramos a Unidade Setorial de PPP da SEAP a parte principal, pois esta unidade é o principal órgão de relacionamento com a parceria privada e porque, de acordo com a Entrevistada 2, a USPPP é o órgão ao qual todos os demais recorrem quando se trata da PPP prisional no Estado, especialmente após a extinção da UCPPP. A figura 1 apresenta a relação agente-principal da PPP prisional, incluindo a figura da Verificadora Independente.

Figura 1 – A PPP prisional no modelo agente-principal



Fonte: Elaboração própria

A figura 1 demonstra as partes do principal, do agente, da Verificadora Independente, e o mecanismo de controle previsto no modelo agente-principal. Esse mecanismo é previsto na Teoria da Agência como um arranjo de controles, sanções e incentivos, que tem o objetivo de reorientar os interesses da agente para a direção dos interesses da parte principal. Percebe-se que, no caso do serviço público de gestão prisional, é o contrato administrativo da PPP que estabelece o mecanismo de controle do Poder Concedente sobre a concessionária. Por questões de legalidade e também do próprio desenho típico das parcerias público-privadas, o contrato estabelece todas sanções, os incentivos, e os controles possíveis sobre a concessionária, inclusive reproduzindo imposições da lei de concessões, das leis de PPP estadual e federal, e até da própria lei de execução penal – Lei N° 7.210/84. Sendo assim, as exigências contratuais apresentam uma forte correlação com a gestão da qualidade do serviço prestado, que será tratada em detalhes na subseção 6.2.1.

## 7.2 A Gestão da Qualidade na Relação Agente-principal da PPP Prisional

Ao exercer o controle sobre o serviço de gestão prisional da parceira privada, o Estado está fazendo a gestão da qualidade desse serviço. Isso ocorre porque os mecanismos de controle existem para resolver ou amenizar o problema agente-principal, ou seja, alinhar os interesses do agente aos interesses do principal (EISENHARDT, 1989). E o interesse do Estado - o principal – é, por óbvio, a qualidade do serviço prestado, em uma visão global.

Alguns teóricos da Teoria da Agência se concentraram no desenho desses mecanismos de controle ou governança para a relação agente-principal. Dentre as principais propostas de solução do dilema da agência estão: atrelar contratualmente a remuneração do agente ao desempenho do serviço, e; estabelecer sistemas informacionais capazes de coibir o oportunismo do agente (EISENHARDT, 1989, p. 60).

Como já mencionado, a associação da remuneração da agente ao seu desempenho, primeira proposta para a obtenção de qualidade nos serviços, é uma das características mais inovadoras e essenciais no modelo de concessão por PPP. Todas as parcerias público-privadas mineiras apresentam essa previsão, por meio do Sistema de Mensuração de Desempenho. O SMD da PPP prisional é um dos mecanismos de remuneração mais complexos do Estado e será descrito na subseção 6.2.1. Constata-se que a existência desse mecanismo comprova não só o atendimento à primeira recomendação da solução do dilema da agência, como também demonstra a aplicação dos princípios da qualidade de foco em resultados e em satisfação do contratante.

A segunda recomendação diz respeito à redução da assimetria informacional. O sistema de informações existente em uma PPP é complexo, pois envolve diversas exigências contratuais, dentre elas as do SMD, e também a possibilidade de interferência de outros órgãos ou entidades.

O principal controle direto previsto no contrato para a redução da assimetria de informação é o Sistema de Mensuração de Desempenho, que é definido de forma a contemplar sanções contra eventuais comportamentos oportunistas da parceira privada. Além do SMD, o contrato prevê em seu caderno de encargos as exigências específicas da Lei de Execução Penal, que determinam obrigações legais diversas relativas à efetivação das sentenças judiciais. Por fim, exigências gerais de concessões e PPP, como garantias de execução ou condições de intervenção estatal, também estão presentes no contrato.

Os controles descritos acima são todos atrelados ao contrato da PPP, portanto eles combatem apenas o oportunismo possível durante o contrato, ou seja, o risco moral da agente. Como citado anteriormente, o oportunismo *ex ante*, pré-contratual, não é tratado no contrato, e só pode ser tratado na fase licitatória. A não participação das empresas na definição dos critérios

do contrato e do SMD contribui para evitar uma possível captura já no desenho do contrato. Apesar disso, problemas de tipo oculto, que possibilitam uma seleção adversa, tem grande impacto na qualidade dos serviços prestados, já que a alteração posterior de contratos de PPP é difícil. De acordo com o Entrevistado 1, ex-assessor da UCPPP, “a Administração Pública está sempre amarrada à lei ou ao contrato”. Ainda de acordo com esse servidor, após a assinatura do contrato, ele está nas mãos da concessionária.

Quanto aos controles mais indiretos, esses são exercidos sobre a concessionária por outros órgãos e entidades que não a USPPP, a parte principal da relação. A Verificadora Independente é a principal entidade nessa situação, visto que ela tem o objetivo de “contribuir para a transparência e para a imparcialidade no momento da aferição do desempenho do contratado” (SEDE, 2013a). Além da Verificadora Independente, cuja atuação está descrita na subseção 6.2.4, há de se ressaltar o papel de intermediação da Comissão Técnica indicada pelo contrato PPP, e também da Unidade Central de PPP, que costumava atuar em questões relativas ao desenho do contrato e comparar algumas práticas gerenciais entre os projetos de PPP.

A Unidade Central de PPP (UCPPP) foi extinta na última reforma administrativa do Estado de Minas Gerais, sem que houvesse a delegação de todas as suas responsabilidades para outro órgão. Suas atribuições envolviam a difusão de boas práticas de gestão e de resolução de conflitos contratuais entre os projetos internos ao Programa PPP, e o suporte à gestão das Unidades Setoriais. De acordo com o Entrevistado 1, as Unidades Setoriais demandavam muito suporte da UCPPP, especialmente nos casos inovadores e com equipes incompletas – características presentes na USPPP-SEAP.

As Entrevistadas 2 e 3 afirmam que a extinção da UCPPP foi muito prejudicial para a qualidade dos serviços, pois aumentou a carga de trabalho para a Unidade Setorial. Além disso, a UCPPP, apesar de ser órgão do Estado, atuava na intermediação dos conflitos entre as partes, e o fim da UCPPP representa um rompimento com os princípios da constância de propósitos e da melhoria contínua, do ponto de vista do Programa PPP-MG como um todo.

Quanto à Comissão Técnica, esta é estabelecida em contrato como uma instância permanente de intermediação dos interesses das partes do contrato. Composta por três membros a serem

escolhidos em comum acordo entre as partes, essa comissão teria o objetivo de evitar judicializações e trazer estabilidade para a resolução de conflitos de caráter técnico:

A COMISSÃO TÉCNICA será competente para emitir pareceres fundamentados sobre questões submetidas pelo PODER CONCEDENTE ou pela CONCESSIONÁRIA, relativamente a divergências que venham a surgir quanto aos aspectos técnicos da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA (MINAS GERAIS, 2009).

Apesar da importância dessa instância de resolução de conflitos, a Comissão Técnica da PPP prisional está inoperante a quase dois anos devido a desacordo entre as partes sobre a composição da comissão, como revela a Entrevistada 2. Essa disfunção surgiu porque as partes não conseguiram decidir, em comum acordo, a parte terceira que daria os votos de desempate em casos de discordância. A ausência de sanções e/ou incentivos para ambas as partes, ou mesmo o fato de que não são indicadas alternativas à Comissão Técnica, é aparente falha contratual, de difícil solução.

Sendo assim, percebe-se que a relação agente-principal no contrato da PPP prisional se dá principalmente por meio dos mecanismos de controle contratuais e da atuação da única “entidade terceira na relação”, a Verificadora Independente. A subseção seguinte se dedica à análise do SMD, que é o mecanismo primordial de controle do contrato, ao passo que as demais subseções analisam a gestão de cada uma das três partes citadas, do ponto de vista da gestão para a qualidade.

### **7.2.1 O Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade**

Na PPP Prisional o Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) assumiu o nome de Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade (SMDD), evidenciando um dos requisitos de qualidade ressaltados nesse contrato: a disponibilidade ressaltada nesse contrato se refere à oferta de vagas para o alojamento de detentos, tanto com relação à quantidade quanto à qualidade dessa oferta. O SMDD foi elaborado pela Administração Pública sem influência direta dos licitantes, que poderiam apenas alterar alguns parâmetros desse sistema, como forma de buscar uma proposta mais atrativa para a concorrência.

O contrato da PPP prisional descreve o SMDD da seguinte maneira:

O SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DISPONIBILIDADE tem a finalidade de medir o grau de atendimento da CONCESSIONÁRIA, em sua operação do COMPLEXO PENAL, aos patamares de serviço considerados adequados pelo CONTRATANTE.

Tal sistema fará com que a receita auferida pela CONCESSIONÁRIA corresponda com o citado nível de atendimento, garantindo assim que a atuação da esfera de responsabilidade privada do COMPLEXO PENAL e de sua operação permaneça viável e em equilíbrio com o interesse público. (CONTRATO, 2009).

Dessa definição compreende-se que o SMDD é uma ferramenta da qualidade composta cujos principais componentes são os indicadores de desempenho. Além dos indicadores, o SMDD apresenta a metodologia de mensuração e as fórmulas de cálculo da contraprestação paga à concessionária. A medição desses indicadores de desempenho é feita pela própria concessionária por meio de metodologia oferecida pelo Poder Concedente, e sobre essa medição é efetuada a verificação independente. Assim, de acordo com o Entrevistado 1, a afirmação contida nos manuais de PPP de Minas Gerais de que o Sistema de Mensuração de Desempenho é o eixo central em uma PPP é pertinente.

Os indicadores de desempenho servem como *Proxy* da qualidade do serviço prestado, portanto devem ser objetivos, associados a resultados ou produtos dos serviços prestados, e descritos de forma clara. A metodologia de aferição deve ser definida de forma técnica, sendo que essa etapa costuma ser realizada com o auxílio do Verificador Independente. E a fórmula de pagamento é definida de tal maneira que as notas obtidas nas medições influenciem diretamente na contraprestação devida à concessionária, fazendo com que esteja estabelecido o incentivo para a qualidade na prestação do serviço (SEDE, 2013a).

Além de atrelar o pagamento ao desempenho, o SMDD também estabelece mecanismos que tem o objetivo de minimizar a assimetria informacional, fazendo com que esse instrumento reúna em si as duas proposições voltadas para o alinhamento dos interesses entre agente e principal: a remuneração variável baseada em desempenho, e o estímulo à redução da assimetria de informações.

Os indicadores do SMDD representam na prática em sanções e incentivos financeiros para a concessionária, capazes de estimular sua atuação em prol da redução da assimetria de informações. Por exemplo, um indicador refere-se à comunicação adequada desses eventos, fazendo com que a concessionária seja mal avaliada (e por consequência perca remuneração)

quando não comunicá-los ao Estado de maneira tempestiva. Outro indicador prevê que para os eventos de segurança não comunicados (por desconhecimento ou por comportamento oportunista) e descobertos por outros meios - fiscalização, verificação independente, relato do Diretor Público do Complexo Penal, etc – a sanção financeira será dobrada. Em ambos os casos, o princípio da qualidade da não-aceitação de erros, descrito no PQPAP, está sendo aplicado de maneira a alinhar o interesse da agente (lucro) com o do principal, que é a qualidade do serviço.

Como a medição dos indicadores do SMDD é feita pela própria concessionária, a existência das outras atividades de controle do contrato é essencial para coibir a ocultação de informações e o comportamento oportunista por parte da concessionária. O desenho do contrato estabelece a medição dos indicadores pela própria empresa como forma de estimular a eficiência e a parceria entre as partes, no entanto, também busca prevenir comportamentos autointeressados por meio das sanções presentes nos indicadores do SMDD, e das atividades de fiscalização e verificação independente. A verificação independente é atividade de conferência da medição da própria concessionária, ao passo que a fiscalização é uma atividade de monitoramento direto realizada pela USPPP. Cada uma dessas atividades está descrita nas subseções dos entes que as realizam.

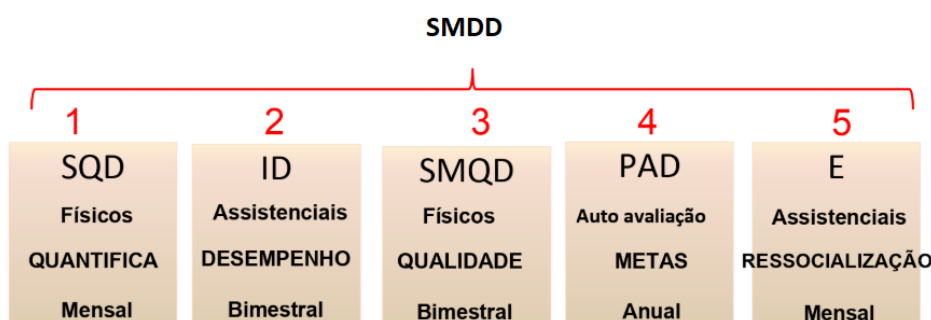
O patamar adequado para a atuação da concessionária é o nível de qualidade que o Estado espera do serviço de gestão prisional, e é essa a qualidade que deve ser medida, de maneira indireta, pelos indicadores. Essa qualidade foi definida por meio do Caderno de Encargos, que dispõe das exigências legais da execução penal, e também por meio do estabelecimento de padrões de qualidade para o serviço de gestão prisional. Sendo assim, o SMDD estabelece critérios como a ocupação máxima de cada cela, que é de até 4 detentos, mas a definição desse número máximo foi feita no desenho do contrato, refletindo a prioridade da padronização frente aos princípios da gestão participativa e do envolvimento de servidores. A Unidade Central de PPP era o elo entre as decisões de desenho dos contratos de PPP e a gestão da execução desses contratos, muitas vezes exercidas por servidores distintos.

A padronização dos níveis de qualidade exigidos se faz excepcionalmente necessária em um contrato de concessão por questões de objetividade, legalidade e segurança jurídica. No entanto, esses padrões e esses mecanismos de cálculo devem ser estabelecidos previamente à execução do serviço contratado, na etapa de licitação. De acordo com o Entrevistado 1, que

atuou por mais de três anos na extinta Unidade Central de PPP da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, os contratos e seus indicadores são elaborados de forma a serem lógicos e a evitar as possibilidades de captura por parte das empresas. Ele afirmou que o desenho desses indicadores é difícil, e deve encontrar um equilíbrio entre precisão e complexidade, sem que a leitura e a compreensão sejam complicadas, e abrindo espaço ainda para melhoria contínua por meio de revisões programadas no próprio contrato.

Para lidar com a grande quantidade de objetivos a que se propõe, o SMDD conta com cinco subcomponentes, cada qual com um foco diferente, de acordo com a figura a seguir:

Figura 2- Composição do SMDD



Fonte: Elaboração própria

Cada subcomponente apresenta uma função específica, uma lógica própria de aferição, e gera um impacto diferente nas contraprestações pecuniárias prestadas pagas à concessionária por parte do Poder Concedente. Esses subcomponentes estão descritos a seguir, tal qual apresentados no contrato:

**SQD: Sistema de Quantificação da Disponibilidade** – de caráter quantitativo, mede a quantidade de vagas disponibilizadas para a alocação de detentos. Diferentemente dos demais sistemas de medição do contrato, esse sistema estabelece uma valoração do tipo discreta, ou seja, dicotômica, cujos critérios podem ser disponível ou indisponível. O Resultado desse sistema é um número de Vagas-Dia, que será utilizado no cálculo da Contraprestação Pecuniária.

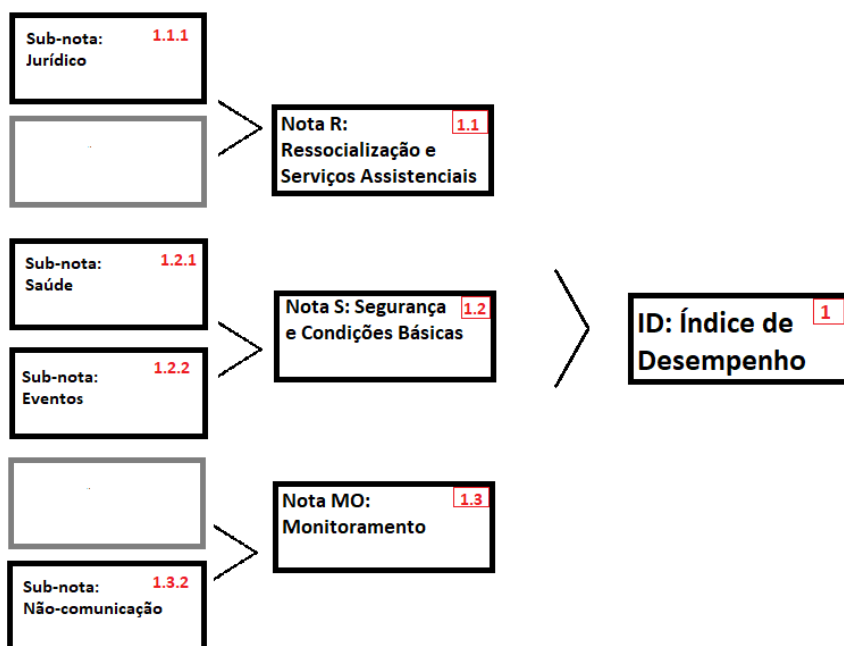
Apesar disso, há uma visão de qualidade subjacente à definição da disponibilidade de vagas, que se percebe, por exemplo, na definição contratual de um máximo de quatro detentos por cela do regime fechado, o que impossibilita, por imperativo legal, situações de superlotação e

de condições insalubres de vivência dos sentenciados. Dessa forma, a superlotação não é um problema possível para o Complexo Penal PPP enquanto as cláusulas do contrato forem respeitadas. Por outro lado, a superlotação é um problema do sistema prisional como um todo, que exerce pressão constante sobre todas as unidades prisionais públicas.

Do ponto de vista da Gestão da Qualidade, existem outros aspectos relevantes do SQD, que são as definições de estado de conservação suficiente e estanqueidade (conceito relativo à conexão entre recintos). O estado de conservação suficiente “se refere ao estado dos bens que se encontram em perfeito funcionamento, desempenhando sozinhos e com total eficiência todas as funções a que se destinam” (MINAS GERAIS, 2009). Ou seja, refere-se aqui a um padrão mínimo de qualidade para que se considere efetivamente a disponibilidade da vaga de alojamento. Condições de assistência material mínimas e essenciais, relativas a saúde e higiene, devem ser disponibilizadas aos sentenciados para que a disponibilidade de vagas seja computada. Já a estanqueidade é um conceito que ressalta a adoção de uma visão global para a segurança no presídio, por repassar a condição de indisponibilidade para celas adjacentes aos recintos em que houver problemas de segurança, ainda que estas celas estejam em condições plenas de segurança por si sós.

**ID: Índice de Desempenho** – parte central da medição de desempenho da concessionária. Trata-se de um índice agregativo, de valor final entre zero e um, medido bimestralmente. Sua forma de cálculo é segmentada, de forma que é necessário consolidar um nível para se calcular o nível seguinte, da seguinte forma:

Figura 3 – Composição do Índice de Desempenho



Fonte: Elaboração própria

Não é necessário esmiuçar a composição do ID para os fins desse trabalho, considerando-se a análise qualitativa aqui proposta e a extensão e complexidade quantitativa do modelo de cálculo do ID. Do ponto de vista qualitativo, segue descrição qualitativa das notas, itens de cálculo de nível imediatamente inferior ao Índice de Desempenho e que, portanto, o compõem:

Nota R: Ressocialização e Serviços assistenciais. Composta por sub-notas relativas à ocupação do sentenciado, à prestação de assistência jurídica e à prestação de assistência social. De acordo com a Entrevistada 4, responsável pelo setor de Qualidade e Planejamento da concessionária, a qualidade do serviço de gestão prisional é medida pela capacidade de alcançar o objetivo final deste serviço, que é a ressocialização dos detentos. Essa nota R que compõe o ID evidencia a associação entre ocupação do tempo do sentenciado, por meio de trabalho e educação, com a ressocialização. Importante ressaltar que o trabalho é incentivado por meio da própria Lei de Execuções Penais, mas que ele não é compulsório, e que a redução do trabalho realizado por detentos é parte dos riscos assumidos pela concessionária.

Nota S: Segurança e Condições Básicas. Composta pela sub-nota relativa à assistência à saúde e pela sub-nota de ocorrência de eventos. A sub-nota de ocorrência de eventos se relaciona a eventos que atentam contra a segurança, e não possui um parâmetro máximo, visto que não há um limite realista para a quantidade de eventos que possam acontecer. Sendo assim, como

forma de manter o incentivo à concessionária para que esta busque um bom desempenho no total de indicadores mesmo em casos de ocorrência de eventos que atentem contra a segurança no presídio, foi estabelecido um limite máximo de 20% para o desconto remuneratório relativo aos indicadores de cada tipo de evento que compõem esta sub-nota. Outro ponto importante a ressaltar relativo à Nota S diz respeito ao conceito de foco nos resultados, típico da Gestão da Qualidade. Inicialmente essa nota previa também uma sub-nota relativa ao treinamento dos agentes de monitoramento responsáveis pela segurança interna no complexo penal, mas esta sub-nota foi retirada por não medir um resultado, mas sim um esforço da concessionária.

Nota MO: Monitoramento. As sub-notas e os indicadores que compõem esta nota relativa ao monitoramento da operação dizem respeito principalmente à transparência das operações, havendo medições para o cumprimento de prazos, a prestação tempestiva de informações, a apresentação de relatórios financeiros e operacionais, entre outros. Essa nota representa uma condição contratual que visa reduzir a assimetria informacional entre agente e principal, e se relaciona diretamente com o princípio da Gestão da Qualidade de tomada de decisão baseada em fatos.

**SMQD: Sistema de Mensuração da Qualidade da Disponibilidade** – Com uma das poucas menções explícitas à qualidade presentes no contrato, esse sistema busca avaliar a qualidade física dos ambientes e recintos que fazem parte do Complexo Penal. O SMQD é o aspecto qualitativo da avaliação da disponibilidade de vagas, ao passo que o SQD é o aspecto quantitativo (com algumas considerações de caráter qualitativo, ressaltadas anteriormente).

O SMQD possui um índice de caráter numérico contínuo, e estabelece um número entre zero e um para indicar o nível de adequação e superação das condições de qualidade da disponibilidade referentes ao Complexo Penal. Apesar da aparente objetividade da metodologia, a observação das características físicas dos ambientes por qualquer pessoa da concessionária, da contratante, ou da Verificadora Independente, é inerentemente subjetiva, dependente da observação humana. Isso faz com que essa pontuação envolva perspectivas partilhadas a respeito da nota atribuída por cada observador, e possibilite disputas e pressões entre as partes acerca dos parâmetros implicitamente adotados nessa medição.

O “sistema de atribuição de valores numéricos referentes à qualidade física dos ambientes e recintos” que direciona a atribuição de valores ao índice do SMQD pode ser alterado por sugestão da concessionária, a ser aprovada pela SEAP, o que revela a possibilidade de gestão participativa, ao incluir o fornecedor dos serviços na definição dos sistemas de mensuração. Além disso, seguindo os conceitos da melhoria contínua e da gestão participativa, existe uma sucessão de períodos, que duram de três a cinco anos, em que os pesos da fórmula que gera o índice do SMQD devem ser revisados.

De acordo com a Entrevistada 4, alguns indicadores são considerados inúteis ou desconectados dos objetivos do serviço prestado, por ambas as partes. Um exemplo desse tipo de indicador é o indicador de estado de conservação do sistema interno de saneamento, visto que tal sistema não apresenta alterações ao longo do tempo, e que bastaria tratá-lo como um requisito contratual para a operação. Nesses casos, as partes “vão para a mesa redonda, sentam e discutem”. Indicadores que pouco refletem a qualidade dos serviços podem ser alterados, e as partes realizam uma negociação, seguindo seus próprios interesses. Mudanças de benefício mútuo também ocorrem, ressaltando a gestão participativa e o senso de parceria: a padronização de termos ou de formatos de relatórios que permitem à ambas as partes gastar menos recursos nas minúcias da gestão. No entanto, os entrevistados 1 e 2 indicaram em suas falas que as revisões relativas aos indicadores tendem a ser, no saldo final, no sentido de flexibilizar a cobrança sobre a concessionária por meio de parâmetros menos exigentes.

**PAD: Parâmetro Anual de Desempenho** – O Parâmetro Anual de Desempenho tem a função de “complementar a mensuração do desempenho da CONCESSIONÁRIA, particularmente com relação a aspectos qualitativos” (CONTRATO, 2009). Trata-se de um bônus de desempenho, desenhado com o intuito de incentivar a qualidade na prestação dos serviços por parte da concessionária. Esse mecanismo de incentivo tem forte relação com a prática de acordo de resultados vigente no Estado de Minas Gerais à época da assinatura do contrato. Além disso, o PAD contribui para a melhoria contínua preconizada pela Gestão da Qualidade, por ter um caráter qualitativo e mutável.

Essa possibilidade de alteração no PAD se deve ao fato de que o contrato não faz um detalhamento deste instrumento, quando comparado aos demais subcomponentes do SMDD. De acordo com a Entrevistada 3, não se trata de uma falha contratual, mas sim de uma opção adotada no desenho do contrato como forma de possibilitar o estabelecimento de metas que só

poderiam ser projetadas durante o andamento do contrato, e assim possibilitar uma evolução da Qualidade dos serviços. Isso permite à concessionária propor ano a ano uma meta ao Poder Concedente, de forma que a conquista dessa meta possa proporcionar um bônus financeiro equivalente a até 1% do valor total recebido pela concessionária no ano. Historicamente, o resultado do PAD para a concessionária varia entre 50% e 90% do total, de acordo com relatórios internos do setor.

Apesar de o contrato estabelecer algumas áreas de atuação para o plano anual utilizado no PAD, não há um padrão de aceitação definido para as metas que podem vir a serem propostas, ou mesmo um padrão de comprovação do atendimento destas metas, visto a variabilidade das metas propostas. Uma meta de capacitação profissional, por exemplo, dependeria de uma percepção subjetiva quanto à validade e utilidade do curso de capacitação ministrado, que pode diferir entre as partes. Deste fato resulta um alto nível de subjetividade, tanto no Agente quanto no Principal da relação contratual. De parte do Agente, há subjetividade na elaboração das metas e também no momento de comprovar a consecução dos objetivos propostos por meio de evidências factuais, ao passo que para o Principal a subjetividade se encontra no momento de avaliação dessas mesmas metas e evidências.

Ainda que o Principal não tenha a discricionariedade de rejeitar as metas propostas pela concessionária, o Núcleo de Gestão do Contrato atua no sentido de reforçar a parceria entre as partes. Para a Entrevistada 2, coordenadora do Núcleo de Gestão do Contrato da USPPP-SEAP, as discussões se baseiam sempre em critérios técnicos e alinhados às cláusulas do contrato, o que reforça o senso de parceria, apesar dos eventuais desgastes.

A coordenadora desse núcleo afirma também que o PAD era para ser mais flexível, por se tratar de um bônus de desempenho. No entanto, na prática o PAD ficou muito associado à exigências já presentes no Caderno de Encargos do contrato, o que limita a inovação. Pode ser que essa limitação da inovação, por parte da concessionária, seja consequência do período inicial do contrato, em que o PAD não funcionava muito bem e que, por isso, o nível das metas propostas era menor. Apesar disso, houve instâncias do PAD em que as metas propostas foram muito positivas para a qualidade dos serviços prestados.

Como mostra a teoria da agência, os sistemas de incentivo na relação Agente-principal visam de alinhar os interesses do Agente ao do Principal, estimulando assim a qualidade do serviço

prestado, tal qual deseja o Principal. Esses incentivos estão presentes dentro do SMDD, principalmente no Índice de Desempenho e neste instrumento do PAD. No entanto, o PAD têm se mostrado um instrumento complicado e pouco eficaz de estímulo da Qualidade do serviço:

O PAD dá trabalho quando a meta apresentada pela Concessionária não é clara ou possui um sentido ambíguo, o que torna necessário a gente entrar em contato com a equipe para entender o que eles estão propondo com a meta, solicitar adequação para depois aprová-la. Vira um “retrabalho” desnecessário, diante do tempo de experiência que a Concessionária já executa os PAD (Entrevistada 2).

Vale destacar também um comentário que é comum às entrevistadas da concessionária e também da Unidade Setorial de PPP: o PAD é uma das partes menos detalhadas no contrato de concessão, e, portanto, mais propensa a subjetividades. As partes já se reuniram para estabelecer padrões que reduzam a subjetividade existente. Apesar disso, as motivações são diferentes, o que afasta a possibilidade de captura cognitiva. Do ponto de vista da entrevistada da concessionária, a subjetividade poderia ser aceita e utilizada para beneficiar a empresa, ou então reduzida por meio de uma padronização, facilitando o alcance das metas propostas. E do ponto de vista da entrevistada da Unidade Setorial, a padronização poderia facilitar o trabalho e/ou evitar retrabalhos, e ainda que as metas talvez se tornem menos criativas, haveria mais segurança jurídica na justificação da nota atribuída à concessionária.

Importante salientar que, devido ao caráter de bônus financeiro do PAD, o histórico dos planos de metas adotados para esse instrumento indica diversos projetos desenvolvidos pela Concessionária com o intuito de superar as exigências mínimas contratuais. Em outras palavras, os projetos bem sucedidos excederam as expectativas de Qualidade do contratante, como foi o caso de metas de capacitação profissional, revitalização do espaço interno do complexo, entre outros. Ao mesmo tempo em que a consecução das metas do PAD gera um retorno financeiro para a empresa contratada, ela também serve como sinalização, estabelecendo um novo patamar de qualidade em prestação de serviços, o qual será de conhecimento do contratante.

A implicação disso é que com o tempo seria possível reduzir a assimetria de informações do Principal sobre o nível de esforço e a capacidade de desempenho do Agente. Essas informações poderiam ser utilizadas pelo Principal nos processos de fiscalização e de revisão dos pesos (contratualmente previstos) que integram os diversos mecanismos de cálculo do

SMDD, fazendo com que o Principal extraia um maior desempenho por parte do Agente. Por outro lado, fica claro o risco moral existente por parte do Agente contratado durante o processo de estabelecimento de metas, visto que, ciente da possibilidade de maiores pressões por desempenho no futuro, não terá estímulo para criar metas muito ambiciosas.

**E: Parâmetro de Excelência** – O Parâmetro Anual de Desempenho é o componente do SMDD que atribui uma parcela remuneratória específica nos meses em que níveis mínimos de desempenho relacionados a educação e trabalho sejam alcançados. Em outras palavras, o pagamento relativo a esse componente depende de uma nota mínima relativa à horas de estudo determinada na LEP, e ao valor pago pelo trabalho – superior a 20% da mínima remuneração exigida legalmente. Sua inclusão no SMDD “deve-se ao reconhecimento da importância do trabalho do sentenciado para sua ressocialização”. Uma importante distinção do modelo de PPP prisional mineira frente ao modelo inglês e americano é que a concessionária não pode lucrar diretamente com o trabalho do preso, ao contrário do que ocorre nesses países. Já a empresa que contrata o serviço do detento pagaria menos por esse trabalho em troca do estímulo à ressocialização que essa contratação representaria. Sendo assim, o parâmetro E é a parcela que atrela a disponibilização de trabalho para presos à remuneração da concessionária.

Esse parâmetro E busca refletir a qualidade do trabalho exercido pelos detentos, fazendo uso da remuneração deste trabalho como *proxi* para: qualificação do trabalho exercido, condição de reinserção na sociedade e no mercado de trabalho por parte egresso do sistema, e melhora na condição de vida das famílias dos sentenciados. Considerando-se a relação entre valor pago pelo trabalho e o Parâmetro de Excelência, percebe-se então que a remuneração do trabalho é um fator positivamente relacionado com a ressocialização, que é elemento crítico de Qualidade para diversas partes interessadas no serviço prisional.

O parâmetro de Excelência é atrelado a um nível mínimo de desempenho em educação e em trabalho, este último medido em termos financeiros. Caso os níveis mínimos não seja atendidos concomitantemente o valor de E será zero. No entanto, a fórmula de cálculo deste parâmetro exige que a remuneração média paga aos sentenciados exceda o mínimo exigido em lei para o trabalho de detentos em ao menos 20%. O objetivo dessa exigência é gerar incentivos à Concessionária para que esta busque parcerias com empresas dispostas a pagar

tais valores pelo trabalho das pessoas que cumprem pena no Complexo Penal PPP e assim estimular a ressocialização, de acordo com as premissas adotadas.

No entanto, diante de fatores como crise econômica, alta taxa de desemprego e desconhecimento das empresas acerca do trabalho de sentenciados, raramente ocorrem contratações de sentenciados por valores que superem o mínimo legalmente exigido em 20%, o que faz com que o Parâmetro de Excelência seja frequentemente igual a zero. Possivelmente o desenho desse nível mínimo para a remuneração do trabalho foi demasiado otimista, talvez por ocasião do cenário econômico distinto à época da assinatura do contrato. Fato é que diante da necessidade de se atingir níveis mínimos de desempenho para possibilitar os ganhos relativos ao E, tanto em trabalho quanto em educação, essa parcela acaba representando um desincentivo do ponto de vista dos esforços para a Educação.

### **7.2.2 A Atuação da Principal / Unidade Setorial de PPP**

O papel do interessado principal na relação agente-principal identificada na PPP prisional de Minas Gerais é exercido pela Unidade Setorial de PPP da SEAP, em nome do Estado de Minas Gerais. A USPPP-SEAP é totalmente dedicada ao contrato da PPP prisional, único do tipo no estado até então, e o acompanha desde a homologação do contrato, ainda que o formato dessa unidade setorial tenha sido mudado ao longo do tempo.

Inicialmente, a Unidade Setorial contava apenas com 2 servidores, que acompanharam a conclusão do acordo. O desenho do contrato, no entanto, foi feito por servidores da antiga Unidade Central de PPP, com o apoio de consultorias e do Conselho Gestor do Programa PPP no Estado, que é o órgão deliberativo que determina o formato do programa PPP no âmbito de ação do Poder Executivo. Atualmente a USPPP-SEAP é chefiada pela mesma assessora-chefa a mais de cinco anos, e conta com quase 20 servidores, divididos em três núcleos: administrativo-financeiro, gestão do contrato, e fiscalização.

Como indica o Manual de Operações, existem diferenças entre as atividades de verificação independente, fiscalização, e gestão do contrato:

Importante ressaltar que o papel do Verificador não substitui o do Poder Concedente, que permanece com sua função de gestor e fiscalizador do contrato, sendo responsável por todo o processo decisório a ele relacionado (SEDE, 2013a).

Os núcleos de interesse para o caso estudado são os de gestão do contrato e de fiscalização, que existem desde o início do contrato e foram mantidos inalterados mesmo após a última reforma administrativa e a mudança da Unidade Setorial da PPP prisional da antiga Secretaria de Defesa Social para a recém-criada Secretaria de Administração Prisional.

O núcleo de gestão do contrato é responsável por validar ou questionar as medições da concessionária e os relatórios de verificação da Verificadora Independente, bem como aplicar os índices aos mecanismos de cálculo da contraprestação pecuniária. Além disso, cabe à gestão do contrato revisar os indicadores de desempenho, elaborar relatórios de desempenho da concessionária, prestar contas para a SEAP e a Secretaria de Fazenda, entre outras atividades. O núcleo de gestão do contrato utiliza ferramentas de gestão da qualidade internamente, como, por exemplo, histogramas ou diagramas de causa e efeito. No entanto, a principal ferramenta utilizada por esses servidores é o próprio SMDD.

A gestão do contrato está em constante comunicação com a concessionária e a Verificadora Independente, visto que essas três partes tem atribuições relativas à mensuração de desempenho do contrato. Com relação ao SMDD, os papéis são: a concessionária faz a medição e elabora relatórios; a VI faz uma verificação por amostragem das medições, confere a coerência dos indicadores e do cálculo das contraprestações, e informa o Estado das discrepâncias; e a gestão do contrato revisa as evidências que corroboram as medições da concessionária (inclusive para o Parâmetro Anual de Desempenho), questiona as medições errôneas, e aplica os descontos relativos às sanções financeiras previstas pelo SMDD.

Por outro lado, o núcleo de fiscalização passou por maiores transformações, visto que a atividade de fiscalização, prevista em contrato, foi se sofisticando com o passar do tempo. A fiscalização, baseada nas exigências do Caderno de Encargos, abarca a vistoria das instalações, o acompanhamento dos serviços de gestão prisional, e o acompanhamento do serviço de prestação das assistências diversas aos detentos, entre outras atividades. A profissionalização da fiscalização ocorreu por meio da expansão do setor e de sua atuação, que se tornou multidisciplinar e minuciosa. De acordo com a Entrevistada 3, Assessora-chefa da Unidade Setorial, essa fiscalização mais capacitada agregou em muito para a gestão da qualidade do contrato, ainda que os elementos cobrados não tenham mudado com o tempo – a

melhoria se deu no detalhamento da fiscalização, que coíbe os comportamentos oportunistas da concessionária em geral.

Quando as obras do complexo se iniciaram, a fiscalização era feita por um único técnico. Atualmente ela é feita por 10 servidores de diferentes formações técnicas e enfoques de trabalho. Isso representou um aprofundamento da atividade de fiscalização, tanto em quantidade de fiscalizações *in loco* quanto qualidade, considerando-se a especialização dos fiscais, que se dedicam apenas às áreas de sua especialidade atualmente. De acordo com as Entrevistadas 2 e 3, a *expertise* da equipe de fiscalização contribuiu para a regularização das atividades de gestão prisional e para a redução das reclamações dos detentos. Ainda, o Entrevistado 1 afirma que as Unidades Setoriais com equipes de fiscalização maiores e mais capacitadas, como as das concessões rodoviárias, são mais capazes de garantir a qualidade serviço prestado.

A fiscalização contribui em grande parte para a qualidade do serviço prestado, pois ela está diretamente relacionada com o Caderno de Encargos e suas exigências, referentes à Lei de Execução Penal, à lei de Concessões, e ao projeto de infraestrutura utilizado na licitação, principalmente. Desta forma, diversas exigências da Lei de Execução Penal relativas à qualidade do serviço de gestão prisional são cobertas exclusivamente pelo caderno de encargos, não sendo parâmetros de avaliação para o Sistema de Mensuração.

Apesar disso, a fiscalização também contribui para o funcionamento do SMDD, visto que a presença constante de fiscais no Complexo Penal inibe os eventuais comportamentos de ocultação de informações ou oportunismo que poderiam distorcer as medições de desempenho. Um fiscal da área de monitoramento e segurança conhece o grupo de indicadores de monitoramento e segurança, ainda que em menor profundidade do que os responsáveis pela medição. Isso permite o questionamento de medições suspeitas, e desestimula potenciais oportunismos no SMDD, visto que as sanções tendem a ser substanciais.

Do ponto de vista da parceria, a Entrevistada 4, funcionária da concessionária, ressaltou a importância de se ter servidores capacitados nos núcleos de gestão do contrato e de fiscalização da USPPP, que estão em contato constante com a concessionária. Primeiramente, a *expertise* contribui para a redução da subjetividade na relação contratual, especialmente

porque existe a possibilidade de revisão e esclarecimento de tópicos do Sistema de Mensuração do Desempenho e da Disponibilidade. Em segundo lugar, os próprios funcionários que ingressam na concessionária precisam aprender sobre a atividade da empresa, que não é comum no mercado privado, em conjunto com a USPPP. A Entrevistada 4 está na concessionária a pouco mais de um ano e é exemplo desse apoio, pois ela afirma ter aprendido muito com a expertise dos servidores de longa data da USPPP para a compreensão de detalhes do contrato e da atividade de gestão prisional.

Por fim, é importante reconhecer as possibilidades de oportunismo ligadas à atuação estatal. Do ponto de vista da própria parte principal, o risco moral do Estado se manifesta nas pressões políticas em se expandir a atuação do Complexo Penal para além do contrato. Como o custo marginal de se adicionar mais um detento é muito baixo (especialmente do ponto de vista da alta administração do Estado) e o ganho de capital político pode ser alto, há uma pressão constante para que mais sentenciados sejam levados para a PPP. As limitações contratuais referentes à quantidade de detentos por cela têm feito com que os limites não sejam ultrapassados, especialmente quando se considera o risco de ações judiciais e/ou demandas de reequilíbrio econômico. Apesar disso, essa intenção já foi manifestada algumas vezes, quebrando o preceito da qualidade da constância de propósitos. Percebe-se que a perspectiva de qualidade que foi usada para a definição do limite de detentos por cela não é considerada nessas demandas por alocação extra, o que representa uma ameaça constante de superlotação e conseqüente queda na qualidade geral do serviço.

Quanto ao risco moral e ao oportunismo da concessionária, é indicado que a principal atue na minimização da assimetria de informações. Porém, ela deve atuar também no sentido de não gerar ameaças não críveis. A existência de ameaças não críveis, relativas a sanções possíveis e não aplicadas, possibilita à agente atuar contra os interesses da parte principal mesmo que esta esteja ciente do oportunismo da agente. A existência de uma ameaça não crível pode existir por questões legais ou também por captura cognitiva, em que a agente convence a parte principal a adotar sua visão. De acordo com o Entrevistado 1, é possível que exista uma captura cognitiva na PPP prisional, ou pelo menos, que a concessionária enxergue a existência de ameaças não críveis na parceria, visto que nunca foi aplicada uma multa à concessionária nesse contrato, e que os aditivos contratuais foram, em geral, desfavoráveis ao Estado.

### **7.2.3 A Atuação da Agente / Concessionária**

A concessionária desempenha o papel de agente na relação agente-principal que se configura na concessão por PPP do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, Minas Gerais. O interesse último da agente enquanto empresa privada é o ganho financeiro, e por isso a gestão da qualidade do serviço prestado por essa empresa depende da associação entre desempenho e remuneração. Essa associação é típica do modelo de parceria público-privada e está presente no contrato desta PPP por meio do SMDD.

Os requisitos de qualidade do serviço que são cobrados da concessionária advêm das exigências contratuais. Dentre essas exigências, destacam-se aquelas presentes no Caderno de Encargos e aquelas presentes no SMDD de maneira implícita – são exigências no sentido de que elas penalizam o lucro da empresa caso certos patamares de qualidade não sejam atendidos. O Caderno de Encargos apresenta exigências básicas para um complexo penal público-privado, enquanto o SMDD apresenta os incentivos que, partindo do interesse da concessionária, são capazes de estimular a qualidade na gestão prisional.

Com relação ao SMDD, a concessionária é a responsável imediata da medição dos indicadores de desempenho que o compõem. Os funcionários de cada área da empresa fazem registros de atividades realizadas internamente e inserem esses dados em um sistema, que utiliza os dados para construir o Índice de Desempenho. Um eventual desconto na remuneração da concessionária dependerá do valor obtido no Índice de Desempenho, o ID.

As possibilidades de risco moral nessa automedição são combatidas por meio de sanções significativas para os casos de identificação de oportunismo por parte da concessionária, e pela verificação independente realizada sobre essa medição. A verificação independente serve para aproximar a parte principal das informações que estão disponíveis somente na proximidade da atividade-fim da gestão prisional.

Apesar de o contrato prever múltiplos mecanismos de limitação do oportunismo e de incentivo ao desempenho, existem falhas contratuais que possibilitam a ocorrência de comportamentos oportunistas.

Em 2018, por aproximadamente 5 meses, não houve a atuação de uma Verificadora Independente no contrato desta PPP, devido a complicações nas licitações para a seleção da nova VI. Diante disso, e amparada pelo texto contratual, a concessionária aplicou nota máxima a si mesma em diversos indicadores nos quais os controles externos ao SMDD (fiscalização, Diretor Público do Complexo Penal, etc) indicavam desempenho sub-ótimo, como por exemplo, a notificação da presença de objetos proibidos nas celas. De acordo com a Entrevistada 4, funcionária da concessionária, ambas as partes se aproveitam de lacunas contratuais como essas, a todo momento, para perseguir seus próprios interesses.

Apesar da ocorrência desse caso específico de comportamento oportunista, a concessionária entrou em acordo com a USPPP para que o Núcleo de Fiscalização deste órgão cobrisse uma parte das atribuições do VI naquilo que fosse capaz. Nesse caso, a verificação realizada era limitada em escopo e em quantidade, além de não seguir a lógica da aleatoriedade amostral nem a lógica da independência de verificação. O objetivo principal era principalmente manter a verificação de questões críticas, como por exemplos os eventos de segurança relacionados a tentativas de fuga, descoberta de objetos proibidos, entre outros. Nesse ponto, de acordo com entrevistados de ambas as partes, o objetivo era manter o senso de parceria e a gestão compartilhada que são necessários para um relacionamento comercial longo como este.

Dentro da parceria público-privada, a concessionária é obrigada a disponibilizar dados que aumentam a informação da parte principal e evidenciam seus custos e sua taxa de retorno, por exemplo. Nesse sentido, a parceria se torna ainda mais explícita, apesar de ser um pressuposto do modelo PPP (e da relação agente-principal, diga-se de passagem) que a relação tem de ser mutuamente benéfica. Dito isso, a assimetria de informação se mantém em alguma medida, e existem possibilidades de comportamentos oportunistas que vão além das sanções e incentivos do SMDD.

O oportunismo pode ocorrer por meio da captura ou do fenômeno *rent-seeking*, ou busca por renda. A captura ocorre quando a contratada convence a principal a adotar seu ponto de vista, ainda que de maneira implícita. Os sinais que indicam a possível cognitiva do Poder Concedente por parte da concessionária são a grande quantidade de aditivos contratuais (em sua maioria positivos para a empresa) e a não aplicação de multas ao longo do contrato, mesmo em face de atrasos na inauguração de partes do Complexo Penal que deveriam estar em operação há cinco anos. De acordo com os entrevistados que são servidores públicos, é a

influência política que afeta essas decisões, o que poderia indicar que a captura não seria cognitiva, e sim uma captura materialista ou política. Já a busca por renda é a tentativa de obtenção de renda sem geração de valor para o principal. É o caso de investimentos questionáveis que foram realizados no Complexo Penal e implicaram em reequilíbrios econômicos em prol da concessionária devido aos mecanismos do contrato.

Esses investimentos questionáveis que foram realizados representam de uma só vez a possibilidade de que a concessionária obteve alguma vantagem extra com cada acréscimo ou alteração do contrato (a chamada busca por renda), e também a possibilidade de que a concessionária esteja fazendo sinalizações para o principal como forma de convencê-lo quanto ao seu comprometimento com a qualidade do serviço. A sinalização pode vir a ser um problema quando ela gera uma confiança demasiada na relação, considerando-se que os interesses de agente e principal só estão parcialmente alinhados por causa dos incentivos e das sanções do SMDD.

As entrevistas permitem concluir que a concessionária busca fazer sinalizações para obter boa vontade do poder público. As entrevistadas 2 e 3 da USPPP citaram como a comunicação tempestiva de eventos de segurança ou a obtenção de parcerias de profissionalização dos apenados são sempre ressaltadas pela concessionária como investimentos na qualidade dos serviços de gestão prisional, apesar de serem obrigações contratuais. Ainda que não existam prejuízos concretos nessa atitude da concessionária, transparece nesses casos a intenção da agente de convencer a principal de que seus interesses estão plenamente alinhados.

Dentre os princípios da qualidade citados no PQPAP, os princípios da satisfação da contratante e de gestão dos processos são os mais ligados ao desenho do SMDD. Por causa do desenho do SMDD e da conexão entre desempenho e remuneração, a satisfação relativa ao serviço prestada tem sido alta, não só por parte da USPPP, mas também por parte de outros representantes do Poder Público, que vêm reafirmando publicamente o potencial do projeto da PPP prisional. Já a gestão de processos é de interesse da empresa, para a redução de custos interna – ainda, a eficiência da gestão privada também é um dos pressupostos do modelo PPP.

Por outro lado, os princípios da constância de propósitos e da melhoria contínua são os de aplicação mais complicada, pois extrapolam o âmbito do SMDD. Como indicado, as mudanças e os aditivos tem sido favoráveis à concessionária em detrimento do poder

concedente. Inclusive, as previsões de revisões do SMDD, que possibilitariam melhorias para o contrato, representaram, em sua maioria, reduções nos parâmetros de exigência sobre a concessionária ou reinterpretações de conceitos em prol do entendimento manifestado pela concessionária. Já a constância de propósitos, que é garantida em boa parte pela rigidez do contrato e pelo longo prazo da parceria público-privada, é afetada por: interferências políticas; pela assinatura de aditivos contratuais questionáveis<sup>5</sup>; por mudanças nas estruturas de apoio – como a extinção da Unidade Central e a fragilidade dos contratos de verificação independente; e pela possibilidade de mudanças nas equipes técnicas, de qualquer das partes.

#### **7.2.4 A Atuação do 3º ente / Verificadora Independente**

A Verificadora Independente é “uma entidade não vinculada à concessionária, nem ao Estado, contratada para acompanhar a execução do contrato de PPP, em especial no que tange à análise do desempenho do parceiro privado” (SEDE, 2013a). Tradicionalmente, grandes consultorias reconhecidas nacionalmente desempenham o papel de VI. Esse papel é o de avaliar o atendimento dos indicadores de desempenho definidos em contrato. Ao passo que a medição dos valores e a composição dos índices é feita pela concessionária, cabe à Verificadora a função de revisar essas medições e os cálculos de composição de índices, assegurando a coesão das medições e fórmulas com o que estabelece o contrato. De acordo com a Entrevistada 4, a Verificadora também faz observações diretas nos recintos do complexo penal, por amostragem, como forma de averiguar a fidelidade dos registros emitidos pela parceira privada.

As diretrizes de imparcialidade, objetividade, e avaliação por resultados foram determinantes na definição do papel da Verificadora Independente nas PPP de Minas Gerais. O objetivo da verificação é assegurar a independência e a transparência do processo de monitoramento e controle do desempenho dos concessionários, visto que o processo de acompanhamento é relevante para ambas as partes da relação (REPOLÊS, 2015).

Os manuais de PPP de Minas Gerais estabelecem que todas as parcerias público-privadas devam ter uma Verificadora Independente prestando esse auxílio. De acordo com as entrevistadas 2 e 3, o suporte desta empresa não se limitava à verificação das medições da

---

<sup>5</sup> <https://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/contrato-de-r-123-mi-de-ppp-prisonal-%C3%A9-alvo-de-investiga%C3%A7%C3%A3o-1.1063034>

concessionária, servindo também como intermediação dos entraves técnicos (na falta da comissão técnica) e como uma espécie de consultoria técnica para assuntos como indicadores de desempenho, gestão de processos, e outros. Essa expansão da atuação das VI foi confirmado pelo Entrevistado 1, da UCPPP, que afirma que quanto mais complexo o contrato e menos multidisciplinar a equipe setorial, mais ela depende do suporte técnico da Verificadora Independente.

Essa intermediação da Verificadora tem o objetivo de lidar com as problemáticas da relação agente-principal do contrato de concessão por PPP (REPOLÊS, 2015). Sendo assim, a Verificadora Independente não desempenharia nem o papel de agente e nem o papel de principal neste contrato específico, sendo uma espécie de terceiro ente nessa relação, como indicado na Figura 1.

Em realidade, na prática essa situação configura uma nova relação agente-principal entre o Estado e a Verificadora Independente, sujeita aos problemas já citados do dilema da agência (REPOLÊS, 2015). A atuação da VI visa alinhar os interesses da concessionária ao do principal, mas essa própria atuação está sujeita à assimetria de interesses e de informações. Por outro lado, sistemas de informação e de sanções e incentivos também podem e devem ser aplicados na relação contratual Estado - VI, como forma de minimizar os problemas da agência. No caso concreto, a efetividade da existência dessa nova relação agente-principal tem de ser ponderada em conjunto com os resultados que a verificação independente gera sobre a relação agente-principal original da PPP.

De acordo com a Entrevistada 3, Assessora-chefa da Unidade Setorial de PPP da SEAP, a atividade de verificação não se confunde com as atividades de fiscalização ou de gestão do contrato. A fiscalização é realizada diretamente pelo Estado, e é baseada nas exigências contratuais ligadas à Lei de Execução Penal, enquanto a verificação independente é terceirizada, e se concentra na avaliação da coerência das medições de desempenho. Por se tratar de outra relação agente-principal, a Verificadora Independente firmou contrato diretamente com a Administração Pública, o que minimiza as possibilidades de captura da VI pela parceira privada, e permite ainda a aplicação de sanções caso a Verificadora permita a ocorrência de comportamento oportunista da concessionária.

Entende-se, portanto, que a Verificação Independente não se aplica diretamente sobre a qualidade dos serviços prestados, mas apenas sobre a conformidade objetiva entre os níveis de serviço exigidos e alcançados. Dito isso, de acordo com a própria concessionária (por meio da Entrevistada 4, responsável pelo Setor de Qualidade e Planejamento), a Verificação Independente fornece mais informações sobre os serviços da gestão prisional para o Estado, trazendo mais confiança para a relação de parceria a que se propõe a PPP.

Ao reduzir a assimetria de informações entre as partes, a Verificadora Independente pode contribuir de maneira indireta com a qualidade dos serviços prestados. Essa afirmação se corrobora quando da análise da dinâmica da parceria durante a ausência de Verificação Independente no contrato da PPP prisional ao longo de 4 meses em 2018. De acordo com a Entrevistada 4, funcionária da concessionária, a atribuição de notas máximas durante a ausência da Verificadora Independente é amparada contratualmente.

A Entrevistada 2, que coordena a gestão do contrato, informou que os valores pagos durante esse período para a concessionária foram muito além da média histórica, e seriam suficientes para cobrir um período muito mais longo do contrato da Verificadora Independente. Percebe-se que a presença da Verificadora contribui não só para o aumento da objetividade e para a redução dos riscos morais do contrato, como também há indícios de que ela contribui para a racionalização dos custos da PPP como um todo, justificando o argumento da efetividade de se estabelecer essa outra relação agente-principal.

As entrevistadas da Unidade Setorial de PPP da SEAP relatam ainda que a Verificadora Independente se fazia excepcionalmente necessária nos primeiros anos do contrato, visto que as equipes internas da Unidade Setorial estavam desfalcadas de pessoal – a Unidade Setorial inteira chegou a ter apenas dois funcionários responsáveis pela gestão de contratos e pela fiscalização dos serviços prestados. A observação in loco da Verificadora Independente durante esse período contribuiu para mitigar as possibilidades de oportunismo da agente contratada.



## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve o objetivo de compreender como o Estado realiza a gestão da qualidade em um serviço público de gestão prisional, prestado por uma empresa privada. A gestão da qualidade de serviços públicos é tema pouco trabalhado atualmente, e a qualidade dos serviços públicos tem sido abordada apenas parcialmente em análises de governança ou de eficácia nas contratações de empresas. Dessa forma, para a realização dessa análise, foi utilizada a abordagem administrativa da Gestão da Qualidade Total, em uma adaptação proposta para o serviço público brasileiro, associada às teorias da Economia de Custos de Transação e da Teoria da Agência capazes de ilustrar a divergência de interesses na relação contratual.

O recorte adotado foi necessário devido à extensão do objeto de análise e a quantidade de questões correlatas. Dessa forma, esse recorte permitiu a análise proposta, e também proporcionou a identificação de outros pontos de estudo que podem ser tratados em trabalhos futuros, visando: a compreensão do processo de negociação que surge diante das falhas contratuais, a avaliação do impacto dessa PPP sobre o surgimento de um novo mercado de atuação privado (e suas possíveis influências na política), e a comparação entre a qualidade dos presídios públicos e de PPP diante dos recursos e pressupostos alocados a cada modelo.

Por meio do estudo de caso da PPP prisional de Minas Gerais, com foco em seu Sistema de Mensuração de Desempenho, foi possível testar a hipótese de que a gestão da qualidade do serviço da parceira privada ocorre por meio dos mecanismos contratuais de controle e incentivo. A análise foi feita sob a lente do modelo agente-principal e de seus mecanismos de controle. Além disso, também houve a análise do modelo de PPP, que tem inspirações claras na mesma teoria dos incentivos que influenciou os mecanismos propostos para a solução do dilema da agência, como forma de contribuir para a análise da adequação do modelo existente no caso em foco.

O estudo do caso e a análise do conteúdo das entrevistas de atores relevantes da relação agente-principal trouxeram evidências que levam à conclusão de que o principal mecanismo de controle do contrato, o Sistema de Mensuração de Desempenho, é adequado para a gestão para a qualidade da gestão prisional. No entanto, conclui-se também que esse sistema é insuficiente por si só para a gestão da qualidade deste serviço, e que ele depende do suporte

de atividades correlatas de gestão, e de outros entes que atuam como estruturas de intermediação, capazes de mitigar as inúmeras fontes de assimetria de informação e oportunismo da relação contratual.

A identificação dos princípios da qualidade no Sistema de Mensuração de Desempenho contribuiu para a categorização dessa ferramenta enquanto um instrumento de gestão de qualidade. Princípios como gerência de processos e não aceitação de erros se sobressaem, enquanto os princípios da melhoria contínua e da constância de propósitos são prejudicados, em grande parte devido à rigidez legal da atuação pública e a influência política sobre os entendimentos adotados entre as partes.

Diversas constatações relativas à qualidade dos serviços podem ser extraídas do caso concreto. Primeiramente, a ausência de estruturas de intermediação como a Verificadora Independente e a Comissão Técnica é muito prejudicial para a qualidade dos serviços públicos, visto que o risco moral da agente é marcante ao longo da execução do contrato:

Contratos de longa duração como os de PPP estão sujeitos a problemas durante sua execução. Sendo assim, para fácil dissolução desses possíveis conflitos, faz-se necessário prever métodos eficientes e imparciais de composição. Primeiramente privilegia-se a composição amigável (mediação, conciliação) e por medidas extrajudiciais (SEDE, 2013b).

Além disso, o senso de parceria proposto pelo modelo PPP é muito dependente do desenho contratual adotado, visto que os interesses das partes se alinham apenas de acordo com as sanções ou os incentivos existentes. A percepção oportunismo, risco moral, e de estratégias voltadas para a captura dos interesses da outra parte, pode comprometer o relacionamento amistoso entre as partes, dificultando a troca de informações e prejudicando os serviços.

Vale ressaltar que os problemas de ação oculta (risco moral) se mostram difíceis de tratar, possivelmente mais do que os problemas de tipo oculto (seleção adversa), considerando-se a magnitude dos custos de controle *ex post*. A PPP prisional é a que envolve os maiores valores atualmente em Minas Gerais, o que reforça o argumento de que os custos com o controle devem ser menores do que os benefícios auferidos por este controle, e que, portanto, há um limite para a complexidade contratual em um caso real. O exemplo desse equilíbrio de custos na PPP Prisional é o fato de que os valores auferidos pela concessionária durante a ausência da VI superaram a média histórica das contraprestações em um valor maior do que o que se

pagaria com a contratação de uma nova Verificadora Independente, o que se veio a acontecer no fim de 2018.

Dito isso, apesar da alta complexidade do contrato da PPP prisional e de suas diversas falhas, reconhecidas em todas as entrevistas, o contrato apresenta um desenho inovador e muito positivo no que diz respeito ao incentivo ao desempenho da concessionária e da qualidade obtida na atividade-fim. Dessa forma, diante da aparente dificuldade de concretização da melhoria contínua em casos isolados, uma alternativa seria o fortalecimento do Programa Estadual de PPP como um todo, visto que diversas das inovações aplicadas neste contrato foram testadas e refinadas em contratos anteriores.

Um Programa PPP forte estimularia a criatividade no desenho de mecanismos de controle e a inovação institucional, ancorada na experiência multisetorial do Estado em PPP, e possibilitaria a melhoria contínua do ponto de vista global, do Estado. A inovação dos mecanismos contratuais dificultaria também o surgimento de estratégias de captura do Estado. Tal fortalecimento dependeria da constância de propósitos, representada, por exemplo, pela reinstituição da Unidade Central de PPP e pela valorização da expertise de servidores envolvidos com PPP há muitos anos, e iria de encontro à expansão do modelo PPP em Minas Gerais ancorada nas justificativas de eficiência e de viabilização orçamentária.

## REFERÊNCIAS

AMBROZIO, Antonio Marcos Hoelz Pinto; PUGA, Fernando Pimentel; SIFFERT FILHO, Nelson Fontes. **Uma avaliação das experiências internacionais e brasileira de PPPs no sistema prisional**. 2017.

ÁVILA NAVEZ, Guilherme. **Complexo Penal (Minas Gerais)**. Radar PPP. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/complexo-penal-minas-gerais>>. Acesso em: 01 out. 2018.

ARROW, Kenneth J. **The economics of agency**. Stanford University, 1984. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a151436.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2018.

BAZERMAN, Max H.; SCHOORMAN, F. David. **A limited rationality model of interlocking directorates**. *Academy of Management Review*, v. 8, n. 2, p. 206-217, 1983.

BRANDÃO, Luiz E.T.; SARAIVA, Eduardo C.G. **Risco privado em infra-estrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos**. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 6, p. 1035-1067, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL: Lei N° 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Brasília, DF, 2014.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. **Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro**. 2005.

COASE, Ronald H. **The nature of the firm**. *economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

COMISSÃO EUROPEIA. **Guidelines for Successful Public – Private Partnerships**, 2003. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf). Acesso em: 20 out. 2018.

CROCKER, Keith J.; MASTEN, Scott E. **Mitigating contractual hazards: Unilateral options and contract length**. *The RAND journal of economics*, p. 327-343, 1988. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/2555660?read-now=1&refreqid=excelsior](http://www.jstor.org/stable/2555660?read-now=1&refreqid=excelsior)>. Acesso: 01 out. 2018.

DA SILVA, Altamiro Manoel *et al.* **Projetos de Parceria Público-Privada como sistema de cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e a Administração Pública**. Pesquisa apresentada à Coordenação do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da FAE Business School. Curitiba, 2004.

DE AZEVEDO, P.F. Economia dos custos de transação. In: FARINA, E.; DE AZEVEDO, P.; SAES, M. **Competitividade: mercado, estados e organizações**. São Paulo. Editora Singular, p. 71-111, 1997.

DEMING, W. Edwards. **Out of the crisis**. Massachusetts Institute of Technology. Center for advanced engineering study, Cambridge, MA, v. 510, p. 419-425, 1986.

DENHARDT, Robert B. **Teoria geral da administração pública**. Tradução técnica e glossário: Francisco G. Heidemann. - São Paulo: Cengage Learning, 2013.

DIAS, Ana Gabriela Caldeira. **A gestão por trás do "Choque de gestão": Um estudo da reforma gerencial no Governo de Minas Gerais (2003-2012)**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, abril de 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. Atlas, 2008.

DO CARVALHAL, Raquel Lourenço; BORDEAUX-RÊGO, Ricardo. **Teoria do agente, teoria da firma e os mecanismos de governança corporativa no Brasil**. Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção, Niterói: UFF, v. 10, n. 13, 2010.

EISENHARDT, Kathleen M. **Agency theory: An assessment and review**. Academy of management review, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989. Disponível na internet em: <[www.jstor.org/stable/pdf/258191.pdf?refreqid=excelsior%3Af3343c48a687586bff7e0242b480ffd4](http://www.jstor.org/stable/pdf/258191.pdf?refreqid=excelsior%3Af3343c48a687586bff7e0242b480ffd4)> Acesso em: 01 out 2018.

FALCONI, Vicente, **TQC: Controle de Qualidade Total (No Estilo Japonês)**. Rio de Janeiro: Bloch, 1992.

FRANCO, Viviane Gil; PAMPLONA, João Batista. **Alocação de riscos em parcerias público-privadas no Brasil**. Revista econômica do Nordeste, v. 39, n. 1, p. 25-45, 2008.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **A repartição de riscos na parceria público-privada**. Revista de Direito Público da Economia-RDPE, Belo Horizonte, n. 24, p. 157-171, 2008. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/28/edicao-1/reparticao-de-riscos-nas-parcerias-publico-privadas>>. Acesso em: 01 out. 2018.

ISHIKAWA, Kaoru. **Controle de qualidade total à maneira japonesa**. 1993. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus.

JURAN, Joseph M. et al. **Juran planejando para a qualidade**. Pioneira, 1990.

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. 5ª ed. São Paulo, 2009.

LIMA, Clovis Ricardo Montenegro de. **Informação, assimetria de informações e regulação do mercado de saúde suplementar**. 2005. Disponível em <[www.encontrosbibli.ufsc.br/bibesp/esp\\_03/910\\_GT5\\_lima.pdf](http://www.encontrosbibli.ufsc.br/bibesp/esp_03/910_GT5_lima.pdf)>. Acesso em 01 out. 2018.

LINS, Bernardo FE. **Ferramentas básicas da qualidade**. Ciência da Informação, v. 22, n. 2, 1993.

MARIETTO, Marcio Luiz. **Observação Participante e Não Participante: Contextualização Teórica e Sugestão de Roteiro Para Aplicação dos Métodos**. Revista Ibero-Americana de Estratégia (RIAE), v. 17, n. 4, 2018.

MARTÍNEZ-LORENTE, Angel R.; DEWHURST, Frank; DALE, Barrie G. **Total Quality Management: origins and evolution of the term**. The TQM Magazine, Volume 10, 5a Edição. P. 378-386. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/09544789810231261>>. Acesso em: 15 out. 2018.

MARTINS, Roberto Antonio; COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira. **Indicadores de desempenho para a gestão pela qualidade total: uma proposta de sistematização**. Gestão & Produção, v. 5, n. 3, p. 298-311, 1998.

MELLO, Carlos Henrique Pereira *et al.* **ISO 9001:2000: sistema de gestão da qualidade para operações de produção e serviços**. São Paulo: Atlas, 2002.

MINAS GERAIS. **Contrato de Concessão Administrativa do Complexo Penal de Ribeirão das Neves – PPP PRISIONAL**. Junho de 2009. Disponível em: <[https://ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo\\_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%20330639.54.1338.09.pdf](https://ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%20330639.54.1338.09.pdf)>. Acesso: 20 jul 2018.

MINAS GERAIS: Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte, MG, 2003.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública**. Cadernos MARE: Brasília, 1998.. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno04.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno04.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Plano plurianual 2004-2007: orientação estratégica de governo um Brasil para todos – crescimento sustentável, emprego e inclusão social**. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. **Breves considerações sobre o equilíbrio econômico-financeiro nas concessões**. Revista de Direito Administrativo, v. 227, p. 105-110, 2002.

NÓBREGA, Marcos. **CONTRATOS INCOMPLETOS E INFRAESTRUTURA: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E PPPs**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 18, maio/junho/julho, 2009. Disponível na Internet: <[www.direitodoestado.com/revista/REDAE-18-MAIO-2009-MARCOSNOBREGA.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-18-MAIO-2009-MARCOSNOBREGA.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Riscos em Projetos de Infraestrutura: incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico–REDAE, n. 22, 2010.

PARENTE FILHO, José. **Gestão da Qualidade no setor público**. Brasília: IPEA, 1991. 17p. (Texto para Discussão, n. 237).

PECI, Alketa. **(Re) construção de marcos regulatórios: uma reflexão acerca das parcerias público-privadas**. 2006.

PEREIRA, Orgs Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora FGV, 2015.

PERROW, Charles. **Complex organizations; a critical essay**. Nova York. Editora Random House. 1986.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

REPOLÊS, Luiza Helena Galdino. **Os contratos de parcerias público-privadas e os verificadores independentes: como mitigar a assimetria de informação do setor público?**. 2015.

SANTANA, Edvaldo Alves de. **Contrato satisfatório multidimensional e a teoria do incentivo**. Rev. Bras. Econ., Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 661-694, out. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402002000400005>>. Acesso em 08 nov. 2018.

SAVI, Antonio Francisco. **A inserção das Parcerias Público-Privadas (PPPs) como alternativa para a retomada do desenvolvimento da infra-estrutura no Brasil**. XIII Simpep. Bauru – SP, novembro de 2006.

SAPPINGTON, David E.M. **Incentives in principal-agent relationships**. Journal of economic Perspectives, v. 5, n. 2, p. 45-66, 1991. Disponível na internet em: <<https://www.jstor.org/stable/1942685>>. Acesso em 01 out. 2018.

SCHMIDT GODOY, Arilda. **Pesquisa Qualitativa – Tipos Fundamentais**. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29 Mai./Jun. 1995.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS – SEDE. **Manual de Operações do Programa Estadual de Parcerias Público-privadas de Minas Gerais**, 2013a. Disponível na internet em: [www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Consulta/Manual\\_de\\_Operações\\_atual.2013.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Consulta/Manual_de_Operações_atual.2013.pdf). Acesso em 01 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Manual de Padronização de Regras-chave de Parcerias Público-Privadas do Governo do Estado de Minas Gerais**. 2013b. Disponível na internet em: [www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Consulta/Manual\\_de\\_Operações\\_atual.2013.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Consulta/Manual_de_Operações_atual.2013.pdf). Acesso em 01 out. 2018.

DA SILVA, Adilson Aderito; BRITO, Eliane Pereira Zamith. **Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira**. RAM. Revista de Administração Mackenzie, vol. 14, núm. 1, *enero-febrero*, 2013, pp. 176-201. Universidade Presbiteriana Mackenzie São Paulo, Brasil.

SIMON, Herbert A. **Rationality and administrative decision making**. Models of man, v. 196, p. 196-98, 1957.

STEVEN, Cohen; RONALD, Brand. **Total quality Management in government: a practical guide for the real world**. 1993.

WILLIAMSON, Oliver E. **Examining economic organization through the lens of contract.** Industrial and Corporate Change, v. 12, n. 4, p. 917-942, 2003.

\_\_\_\_\_. **Why law, economics, and organization?** The Annual Review of Law and Social Science, volume 1, p. 369-396, 2005. Disponível em: <[HTTPS://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.lawsocsci.1.031805.111122](https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.lawsocsci.1.031805.111122)>. Acesso em: 01 out. 2018.

## **APÊNDICE - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS**

**Entrevistado n°1:** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atuou como assessor na Unidade Central de PPP da SEDE por 3 anos.

### **Roteiro de Questões da Entrevista n°1:**

- 1 - Por quanto tempo você trabalhou na UCPPP, e onde está trabalhando agora?
- 2 - Vários fatores influenciaram o Estado de Minas Gerais a estabelecer um Programa PPP abrangente. Dentre eles, destacam-se: a viabilização de investimentos vultuosos, e o argumento de que a eficiência da gestão da privada é maior do que a da gestão pública. Qual desses dois motivos, em sua opinião, influenciou mais na criação desse programa?
- 3 - após lidar com diversos contratos de PPP, você diria que a prestação de serviços públicos por meio de parceria gera melhor qualidade para o serviço prestado? E quanto à eficiência do gasto, a percepção é de que ela é superior?
- 4 - A Unidade Central PPP estabelecia/intermediava uma troca de informações entre as Unidades Setoriais PPP? Boas práticas (ou informações sobre como proceder em determinadas situações) eram levadas de um contrato para o outro?
- 5 - A Unidade Central fazia parte da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE), que deixou de existir após a reforma administrativa. As agendas da SEDE foram absorvidas por secretarias diversas. Com relação à atuação da UCPPP, ela foi transferida ou absorvida para algum órgão? As atribuições permaneceram iguais?
- 6 - O Manual de Regras-chave afirma que o SMD é o ponto central do contrato. Você acha que essa afirmação se confirma? E quais seriam as limitações do SMD enquanto garantia da qualidade do serviço prestado, em sua opinião?
- 7 - Houveram situações em que os servidores da Unidade Central atuaram no contrato da PPP para intermediar ou arbitrar aspectos da relação entre USPPP e Concessionária? Como era essa atuação?
- 8 - A Unidade Central analisava e comparava os problemas encontrados entre os diferentes contratos PPP? Havia um feedback para a USPPP a respeito desses problemas, baseado em experiências anteriores?
- 9 - O contrato de PPP Prisional apresenta 380 indicadores, que se desdobram em outros sub-indicadores e notas. Você considera esse contrato de PPP mais completo que os das outras PPP?

10 - Há um excesso de rigidez nos contratos? Ou, por outro lado, há um excesso de "lacunas" nos contratos PPP?

11 - A Comissão Técnica de Solução Amigável e Arbitragem da PPP Prisional não se reúne a anos. Você teve contato com essa comissão (ou com comissões de outras PPP)? Qual é a importância dessa comissão para a garantia da qualidade do serviço prestado?

12 - O Contrato da PPP Prisional apresenta sanções e incentivos, ligados a parâmetros contratuais. As sanções funcionam? E os incentivos geram um esforço para a prestação de um serviço que "exceda as expectativas"?

13 - O Programa PPP prevê a atuação de VI nos contratos. Qual sua percepção a respeito do papel do VI nas PPP de Minas Gerais? A inclusão dessa "terceira parte" na relação contratual é positiva, do ponto de vista da qualidade do serviço prestado?

14 - Você considera que os VI intermediam a relação contratante-contratada, ou ajudam a nivelar a informação entre as partes?

15 - As parceiras privadas possuem interesses claros dentro da relação contratual em uma PPP. Houveram casos ou tentativas de atuação oportunista por parte das parceiras privadas?

16 - A parceria que se propõe no modelo PPP existe de fato? Os parceiros buscam ganhos mútuos, ou buscam explorar condições contratuais e falhas contratuais ao máximo?

17 - As PPP foram adotadas em um contexto de reforma gerencial da Administração Pública, mas os contratos durarão décadas. Esse modelo é adequado para atender a novas demandas feitas sobre os serviços públicos, como transparência, governança, participação e input social, entre outras? Ou são necessários aprimoramentos ao modelo?

**Entrevistada n° 2:** Administradora, coordenadora do núcleo de Gestão do Contrato na Unidade Setorial de PPP da SEAP.

**Entrevistada n° 3:** Administradora, assessora-chefe da Unidade Setorial de PPP da SEAP.

**Roteiro de Questões de Entrevista com entrevistadas n°s 2 e 3:**

1 - O que você entende por Qualidade no Serviço de Gestão Prisional? Quem determina o que é a qualidade para a prestação desse serviço da concessionária?

2 - O SMDD consegue medir a Qualidade do serviço prestado?

3 - A atividade da Gestão do Contrato é puramente técnica/objetiva, ou há discricionariedade/espço para decisão nessa atuação?

4 – Em sua opinião, porque o PAD não tem funcionado corretamente?

5 – Considerando uma possível subjetividade no instrumento PAD, qual o papel desta subjetividade na parceria entre as partes?

6 – O PAD dá no máximo 1% do valor. Considerando-se esse valor, ele dá muito trabalho?

7 – Existe uma pressão por aumento de padronização dos instrumentos do contrato? Ou por aumento da análise subjetiva nestes instrumentos.

**Entrevistado n°4:** Administradora responsável pelo setor de Qualidade e Planejamento da Concessionária na PPP de Gestão Prisional.

**Questões da Entrevista n°4:**

1 – Qual a função do Setor de Qualidade da concessionária?

2 – Como ocorre a medição dos indicadores na concessionária?

3 – Existem falhas ou lacunas no contrato PPP, na sua opinião? Cite exemplos.

4 – O SMDD, com seus subsistemas e indicadores, cumpre com o papel de medir o desempenho da concessionária? E quanto ao papel de incentivar ou corrigir?

5 – Há um grau de subjetividade nesta medição?

6 – O Contrato é bastante extenso. O SMDD, ferramenta central do contrato, também o é.

6.1 - Qual a importância da experiência para a aplicação do SMDD?

6.2 – E do relacionamento/parceria com a USPPP?

6.3 – Vocês sofrem com alta rotatividade?

7– O SMDD é extenso demais? Existem partes que poderiam ser cortadas? Ou adicionadas?

8 – Como ocorre a cobrança por qualidade do serviço por parte da USPPP?

9 – A USPPP já cobrou mais do que era razoável em algum momento? Ou agiu de maneira a aproveitar-se de partes silentes do contrato para exigir demais?

---

**Observação:** Nem todas as perguntas foram feitas a todos os entrevistados, tendo em vista as limitações quanto à estruturação do questionário e ao conhecimento de cada entrevistado.