

CADERNOS

 **FGV PROJETOS**

JANEIRO 2014 | ANO 9 | Nº 23 | ISSN 19844883

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

DEPOIMENTOS DE
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
LUCIANO COUTINHO

ENTREVISTAS COM
ANDREA CALABI
ROBERTO VELLUTINI



Primeiro Presidente Fundador
Luiz Simões Lopes

Presidente
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

CONSELHO DIRETOR

Presidente
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

Vogais
Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Marcílio Marques Moreira e Roberto Paulo Cezar de Andrade

Suplentes
Antonio Monteiro de Castro Filho, Cristiano Buarque Franco Neto, Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto e Marcelo José Basílio de Souza Marinho.

CONSELHO CURADOR

Presidente
Carlos Alberto Lenz César Protásio

Vice-Presidente
João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)

Vogais
Alexandre Koch Torres de Assis, Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Ary Oswaldo Mattos Filho (EDESP/FGV), Carlos Alberto Lenz Cesar Protásio, Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Eduardo M. Krieger, Fernando Pinheiro e Fernando Bomfiglio (Souza Cruz S/A), Heitor Chagas de Oliveira, Jaques Wagner (Estado da Bahia), João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos & Cia), Leonardo André Paixão (IRB - Brasil Resseguros S.A.), Luiz Chor (Chozil Engenharia Ltda.), Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Orlando dos Santos Marques (Publicis Brasil Comunicação Ltda.), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A.), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A.), Ronaldo Mendonça Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Resseguros no Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), Sandoval Carneiro Junior (DITV - Depto. Instituto de Tecnologia Vale) e Tarso Genro (Estado do Rio Grande do Sul).

Suplentes
Aldo Floris, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Ildefonso Simões Lopes (Brookfield Brasil Ltda.), Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Roberto Castello Branco (Vale S.A.), Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A.), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A.), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Rui Barreto (Café Solúvel Brasília S.A.), Sérgio Lins Andrade (Andrade Gutierrez S.A.) e Victório Carlos de Marchi (AMBEV).

Sede
Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro - RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591 CEP 22257-970, Tel: (21) 3799-5498, www.fgv.br

Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.



Diretor
Cesar Cunha Campos

Diretor Técnico
Ricardo Simonsen

Diretor de Controle
Antônio Carlos Kfourir Aidar

Diretor de Qualidade
Francisco Eduardo Torres de Sá

Diretor de Mercado
Sidnei Gonzalez

Diretores-Adjuntos de Mercado
Carlos Augusto Costa
José Bento Carlos Amaral

EDITORIAL

Editor-Chefe
Sidnei Gonzalez

Orientação Editorial
Carlos Augusto Costa
José Bento Carlos Amaral

Coordenação Editorial
Melina Bandeira
Manuela Fantinato

Coordenação do Projeto Gráfico
Patrícia Werner

Diagramação
Camila Senna

Produção Editorial
Cristina Romanelli

Colaboração
Amanda Viana
Barbara Nitto
Daniel Weiss
Flávia Marcondes
Isabel Aché
Lilian Paiva
Lina Gutierrez
Michele Izawa

Revisão
Gabriela Costa
Juliana Gagliardi
Luciana Aché

Fotos
www.corbis.com
www.shutterstock.com
www.latinstock.com
Digna Imagem
Arquivo Metrô
Agência O Globo
Agência Senado
Felipe Cohen
Rogerio Von Kruger

PUBLICAÇÃO PERIÓDICA DA FGV PROJETOS

Os depoimentos e artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião da FGV

Esta edição está disponível para *download* no site da FGV Projetos: www.fgv.br/fgvprojetos

CADERNOS

 **FGV PROJETOS**

JANEIRO 2014 | ANO 9 | Nº 23 | ISSN 19844883

SUMÁRIO

EDITORIAL

06 **Cesar Cunha Campos**

DEPOIMENTOS



08 **José Múcio Monteiro**

No Brasil, reconhecer que a relação entre os setores público e privado é de complementaridade – e não antagonismo – transformou a atuação do Tribunal de Contas da União e mostrou que aprofundar o modelo concessório é uma saída estratégica para sanar gargalos da infraestrutura.

14 **Luciano Coutinho**

Em seu depoimento, o presidente do BNDES destaca o crescimento dos países emergentes como algo crucial para o avanço da economia mundial e para a diminuição da distância entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Para ele, nenhuma “armadilha de renda média” poderá impedir o avanço brasileiro.

ENTREVISTAS



22 **Andrea Calabi**

A PPP desempenha um importante papel na alavancagem de investimentos em diversos setores e possibilita a promoção de projetos de interesse público, otimizando sua capacidade de gestão e eficiência. Nessa entrevista, Andrea Calabi discorre sobre as oportunidades positivas geradas por este instrumento.

30 **Roberto Vellutini**

O governo brasileiro tem longa tradição de contratos com o setor privado para a melhor administração de seus serviços. Para Roberto Vellutini, no momento em que o país se prepara para receber grandes eventos internacionais e se destaca como potência econômica e política crescente, a possibilidade de novas parcerias se amplia.

ARTIGOS

36 Frederico Amancio

Construindo um modelo de gestão de sucesso: o caso de Pernambuco

44 Marcos Cintra

Modelagem de PPPs: pré-requisitos fundamentais e suas implicações

54 Carlos Ari Sundfeld

O direito e as parcerias empresariais e contratuais entre Estado e particulares

62 Mario Engler

Lições aprendidas com a Linha 4 do Metrô de São Paulo

72 Dagoberto Antonio Redoschi

Parceria Público-Privada: desafios e oportunidades

80 Andreia Rabetim

Princípios fundamentais para a orientação dos investimentos sociais privados

88 Geraldo Villin

A visão da iniciativa privada

96 Felipe Kury

Visão de investimentos financeiros para PPPs no Brasil



EDITORIAL

Cesar Cunha Campos

Na última década, o Brasil vem experimentando uma importante transformação social e econômica. Nosso PIB *per capita* cresceu cerca de 30%, e o analfabetismo caiu de 11,4% em 2004 para 5,5% em 2012. A crise nos Estados Unidos e na Europa, somada à proximidade de grandes eventos esportivos no Brasil, faz com que as perspectivas para os próximos anos sejam igualmente positivas. A previsão é de que, em 2014, a Copa do Mundo movimente investimentos de US\$ 27 bilhões no país, enquanto os Jogos Olímpicos de 2016 trarão US\$ 29 bilhões. Setores da infraestrutura relacionados à energia, mobilidade urbana, saneamento, portos e aeroportos, entre outros, serão os mais beneficiados.

Diante deste cenário, o desenvolvimento da infraestrutura é um fator-chave para proporcionar um crescimento econômico sustentável e garantir o acesso de todos a serviços básicos. O Estado brasileiro tem longa tradição de estabelecer parcerias com o setor privado para possibilitar os saltos necessários para atender às suas demandas. Neste caminho, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) se configuram como um dos principais instrumentos para que o governo federal, os estados e municípios possam descentralizar a administração dos investimentos transmitindo-a ao setor privado, mantendo seu papel de regulador e fiscalizador. O modelo vem sendo aplicado em diversos setores e regiões do país. São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, por exemplo, possuem exemplos bem-sucedidos de PPPs em saúde, cultura e infraestrutura. A cada nova aplicação, novos desafios motivam o contínuo aprimoramento do modelo, seja em termos de gestão, contrato ou regulação,

para garantir sempre a melhor alocação de recursos e garantias a todos.

Esta edição dos Cadernos FGV Projetos pretende contribuir para a qualificação do debate acerca dos desafios e oportunidades na aplicação das PPPs, a partir de políticas públicas, posicionamento e opiniões de especialistas, que compartilham suas experiências e levantam importantes questões para o desenvolvimento do instrumento no país.

Além de apresentar a visão de representantes de importantes órgãos públicos e privados como José Múcio, ministro do Tribunal de Contas da União, Luciano Coutinho, presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Roberto Vellutini, vice-presidente de países do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e Andrea Calabi, secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, esta publicação integra, ainda, a academia e a sociedade civil. Trazemos artigos de Frederico Amancio, secretário de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco; Marcos Cintra, vice-presidente da FGV; Mario Engler e Carlos Ari Sundfeld, professores da Escola de Direito de São Paulo da FGV; Dagoberto Redoschi, especialista da FGV; Geraldo Villin Prado, diretor-superintendente de Parcerias Público-Privadas da Odebrecht Properties; Andreia Rabetim, gerente geral de Relações Institucionais da Vale; e Felipe Kury, CEO de Financial & Risk da Thomson Reuters do Brasil.

Com esta publicação, a FGV Projetos mais uma vez contribui para reflexão sobre as melhores práticas da administração pública, para que sigamos em frente no crescimento sustentável de nosso país.

Boa leitura!

Cesar Cunha Campos é diretor da FGV Projetos

José Múcio Monteiro

Ministro do Tribunal de Contas da União

José Múcio Monteiro formou-se em engenharia civil pela Escola Politécnica de Pernambuco, em 1971, e dedicou-se por cerca de 12 anos à iniciativa privada do setor da agroindústria. Exerceu diversos mandatos como deputado federal a partir de 1991. Foi também secretário de Transportes, Comunicação e Energia do Estado de Pernambuco, ministro-chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e atualmente é ministro do Tribunal de Contas da União (TCU).

Resumo

Uma nova ordem mundial política e econômica tem forçado mudanças nos órgãos públicos. No Brasil, reconhecer que a relação entre os setores público e privado é de complementaridade – e não antagonismo – transformou a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e mostrou que aprofundar o modelo concessório é uma saída estratégica para sanar gargalos infraestruturais. Neste depoimento, José Múcio Monteiro, ministro do TCU, aponta que hoje o Tribunal fiscaliza as contas públicas de olho nos procedimentos, mas também nos resultados. Segundo ele, a atividade regulatória é uma das funções públicas mais dinâmicas, exigindo constante atualização e renovação. No Brasil, ainda é preciso corrigir algumas falhas nas agências reguladoras e encontrar novos arranjos contratuais e soluções inovadoras. O objetivo é impulsionar a evolução dessas Parcerias Público-Privadas e atender às necessidades da sociedade.



DEPOIMENTO



Em todo o mundo, e no Brasil inclusive, em função de reordenamentos políticos e jurídicos, foi necessário criar novas categorias de análise, da mesma forma como foram apresentados novos desafios aos órgãos públicos. Estes importantes avanços no nosso país foram acompanhados de perto pelo Tribunal de Contas da União (TCU). De fato, o reconhecimento da relação de complementaridade entre o setor público e a iniciativa privada – e não de antagonismo, como podiam crer alguns – exigiu o aprimoramento da atuação desta Corte.

Assim, nossa estratégia de fiscalização passou a privilegiar a verificação dos resultados das políticas públicas, em vez de focar unicamente nos procedimentos realizados para tanto. A análise deslocou-se do controle posterior ao concomitante, para prevenir desperdícios e desvios, e não apenas remediá-los depois de já consumados. O TCU, que sempre teve por objetivo resguardar o dinheiro público, passou a conciliar o inafastável controle da legalidade com o mais recente princípio orientador de toda a atividade estatal: a eficiência em termos de arrecadação, alocação e dispêndio desses recursos.

É importante registrar que, até pouco tempo atrás, nossa tradição jurídico-administrativa costumava ser interpretada como excessivamente rígida, formalista e, muitas vezes, refratária à cooperação entre o público e o privado. Mas este cenário teve que ser modificado.

Por interagir amplamente com a realidade econômica e tecnológica, a atividade regulatória está entre uma das funções públicas mais dinâmicas, exigindo constante atualização – e mesmo renovação – de seus conhecimentos e práticas. No Brasil, não é diferente. Apesar de contarmos com um marco legal e instituições relativamente jovens – a Lei Geral

de Concessões Públicas (Lei 8.987/1995), a Lei das Parcerias Público-Privadas (11.079/2004) e a criação das agências reguladoras remontam a menos de duas décadas –, percebe-se que as novas modelagens pretendidas pelo governo federal exigem novo arcabouço legal, como o observado recentemente no caso do setor portuário. Afinal, o longo período de vigência – que expõe o contrato às vicissitudes do ambiente econômico – e as características dos serviços a serem regulados, sujeitos à rápida evolução tecnológica, fazem com que a regulação tenha que ser suficientemente flexível para deixar abertas possibilidades de novos arranjos contratuais e soluções inovadoras que atendam às expectativas dos usuários.

A mesma necessidade de aprimoramento e evolução também se aplica às normas que delineiam a atuação do TCU. E apesar de termos, progressivamente, nos aperfeiçoado, sempre existem oportunidades para a atualização das instruções normativas que guiam nossa análise.

A competência do Tribunal para fiscalizar as Parcerias Público-Privadas (PPPs) decorre diretamente da Constituição da República e também está prevista em nossa Lei Orgânica. A partir desses dispositivos e do poder regulamentar de que dispomos, editamos Instruções Normativas (INs) que prescrevem a forma de acompanhamento através dos estágios das PPPs e das concessões. Destacam-se, nessa área, as INs 27/1998 (concessões ferroviárias, portuárias e aeroportuárias), 46/2004 (concessões rodoviárias) e 52/2006 (PPPs).

Nesse ponto, registro dois comentários. Primeiro, é sempre importante recordar que, ao contrário da nomenclatura predominante em outros países, nosso ordenamento consagra as PPPs como espécie da qual as concessões são gênero. Assim, o TCU examina todo tipo de desestatização, incluindo

privatizações (transferência de titularidade do serviço ou entidade pública) e concessões, tanto as comuns quanto as administrativas ou patrocinadas (PPPs).

Depois, é inexato afirmar que cabe ao TCU regular os serviços desestatizados. Tal atribuição, compreendendo a fixação de tarifas e dos parâmetros em que o serviço outorgado deve ser prestado, é de responsabilidade, essencialmente, das agências reguladoras, autarquias federais criadas especificamente para desempenhar essa atribuição. Tribunal realiza o que denominamos “regulação de segunda ordem”, ou “regulação do regulador”, atuando sobre as agências e os entes públicos estruturadores e financiadores dos projetos, mas não diretamente sobre as concessionárias privadas. O TCU fiscaliza a atuação dessas agências, verificando se desempenham suas atividades de forma legal, econômica e eficiente. Vale reforçar que a literatura especializada e a experiência internacional indicam que o sucesso da função regulatória depende de que se confira autonomia às agências reguladoras.

No que tange ao trabalho desenvolvido pelas agências, pode-se considerar que a regulação é precedida pela decisão, eminentemente política, de quais serviços devem ser desestatizados, especificando linhas gerais da futura outorga. Tal deliberação excede as funções das agências, cabendo aos ministérios ou secretarias ligadas à Casa Civil da Presidência da República. O passo seguinte consiste na estruturação dos projetos, etapa em que as agências costumam contar com o valioso auxílio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), detentor de extenso conhecimento na área. Nesse momento, os estudos de viabilidade são elaborados, guiando-se pelos parâmetros e indicadores que norteiam a provisão do serviço. O edital e demais instrumentos jurídicos também são confeccionados nessa ocasião.

O planejamento da concessão é, então, submetido a audiências públicas e à aprovação do ministério supervisor, na forma de um Plano de Outorga. Definidos os termos em que se pretende proceder à desestatização, os documentos são encaminhados ao TCU, para avaliação. A fiscalização ocorre em diferentes estágios, por meio de um processo de auditoria externa, técnica e independente dos elementos mais relevantes da licitação, como estudos de viabilidade, editais e minutas de contrato. Esse modo de atuar busca trazer maior segurança aos investidores e à sociedade, como garantia que as etapas-chave no processo de outorga de serviços públicos estejam de acordo com a legislação e com as melhores práticas internacionais.

Embora não possamos ainda dizer que usufruímos de um serviço irrepreensível, existem no Brasil vários exemplos de concessões que aumentaram a qualidade de

APESAR DE CONTARMOS
COM UM MARCO LEGAL E
INSTITUIÇÕES RELATIVA-
MENTE JOVENS, PERCEBE-
SE QUE AS NOVAS MODELA-
GENS PRETENDIDAS PELO
GOVERNO FEDERAL EXIGEM
NOVO ARCABOUÇO LEGAL.

vida de seus usuários. Cabe às instituições nacionais, entre elas o TCU e as agências reguladoras, impulsionar a interminável evolução desse instituto, para que dele resulte a oferta de um bem público cada vez mais satisfatório.

O instituto das PPPs surgiu e desenvolveu-se principalmente na Inglaterra, onde vários serviços públicos foram repassados, com vantagem, à iniciativa privada. E mesmo em países mais próximos, como o Chile, encontramos iniciativas particularmente meritórias. Mas aqui, em geral, a qualidade dos serviços públicos outorgados ainda se encontra aquém do desejado, embora se revele expressivamente superior à qualidade observada no modelo anterior, quando sua prestação era proporcionada diretamente pelo setor público, como nos casos da telefonia e das rodovias.

Concorrem para esse fenômeno diversas explicações, que se reforçam mutuamente. A natureza incerta e cambiante do cenário macroeconômico no longo prazo e a constante evolução tecnológica adicionam dificuldades à formulação de contratos administrativos que sempre proporcionem o estado da arte em relação aos serviços públicos ofertados. A elaboração de acordos que garantam o melhor nível de serviço é complexa, e as instituições criadas para esse fim, como se disse, são relativamente recentes.

Outro fator bastante relevante para que as desestatizações não tenham atingido o nível de excelência que delas se espera consiste na fragilidade das agências reguladoras ao impor penalidades às concessionárias em casos de inadimplemento contratual, seja por atraso na realização de investimentos previstos, seja por deficiências na qualidade do serviço prestado. Essas vulnerabilidades derivam de inúmeros fatores, desde a falta de pessoal para supervisionar a prestação do serviço, o desenho imperfeito de indicadores de desempenho de difícil aferição até o excesso de burocracia que caracteriza o mecanismo de imposição de multas, marcado pela pluralidade de instâncias recursais administrativas.

O ALTO INTERESSE
DEMONSTRADO PELOS
INVESTIDORES ATÉ O
MOMENTO É PROPOR-
CIONAL ÀS EXPECTATI-
VAS SOBRE O DESEM-
PENHO ECONÔMICO E
A ESTABILIDADE INSTI-
TUCIONAL DO PAÍS.

No âmbito do TCU, portanto, nota-se que a tradicional ênfase depositada nas fases iniciais dos projetos de concessão – os estudos de viabilidade e os documentos editalícios e contratuais – deve ceder lugar ao acompanhamento mais minucioso da execução propriamente dita. Mas, apesar de o contrato redigido adequadamente servir como norte para uma prestação adequada do serviço concedido, ele não o garante. Assim, é fundamental que as agências exerçam sua função regulatória de forma efetiva, acionando os mecanismos contratuais para que o parceiro privado cumpra com as obrigações assumidas, cabendo ao Tribunal acompanhar essa atuação.

E em virtude das particularidades dos projetos de concessão – a exigência de grandes investimentos e a assunção de riscos empresariais significativos, principalmente –, tem-se tornado frequentes, por parte dos órgãos públicos, a prática salutar de sondar os potenciais interessados sobre possíveis falhas de modelagem, realizando audiências e sessões públicas de esclarecimento. Como resultado, o alto interesse demonstrado pelos investidores até o momento é proporcional às expectativas sobre o desempenho econômico e a estabilidade institucional do país. Por conta disso, já testemunhamos grandes ágios nos leilões de outorga; isto é, empresas que se dispõem a arrematar o direito de exploração das concessões por montantes bem superiores ao preço mínimo estipulado.

Para acompanhar os processos de desestatização, inclusive os já em operação, o TCU conta com duas secretarias especializadas: a Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes, composta por diretorias dedicadas aos quatro modais – rodoviário, aquaviário, aéreo e ferroviário – e a Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia, que, por sua vez, lida com outorgas nas áreas de telecomunicações, radiodifusão, energia elétrica, petróleo, gás natural e mineração. Ademais, o Tribunal conta com quatro secretarias especializadas em obras, uma unidade responsável pela fiscalização da área ambiental e o Instituto Serzedello Corrêa, núcleo de capacitação do TCU, que promove treinamentos periódicos. Graças ao rigoroso processo de recrutamento, seleção e formação de auditores, possuímos um corpo técnico altamente qualificado.

Nesse sentido, o TCU pretende colaborar para o êxito desse processo de realinhamento por meio de suas auditorias, corrigindo imperfeições encontradas nos projetos e recomendando a adoção de boas práticas observadas internacionalmente. Além de verificar a legalidade dos atos relativos à desestatização – cujos reparos frequentemente evitam contestações judiciais –, o Tribunal examina aspectos fundamentais dos projetos, de modo a minimizar os riscos de lesão aos interesses dos usuários ou aos cofres públicos.

O aprofundamento do modelo concessório é estratégico para sanar gargalos infraestruturais do país, modernizando instalações obsoletas, incrementando a competitividade da produção nacional e permitindo, ao mesmo tempo, que o Estado concentre esforços e recursos públicos em políticas voltadas mais diretamente para os setores vulneráveis da sociedade.



Vista aérea da cidade de São Paulo, SP.

Luciano Coutinho

Presidente do Banco Nacional de
Desenvolvimento Econômico e Social

Luciano Coutinho é doutor em economia pela Universidade de Cornell, nos EUA, e professor convidado da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Possui mestrado em economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (IPE/USP) e foi professor visitante nas Universidades de Paris XIII, do Texas, do Instituto Ortega y Gasset, e da USP, além de professor titular na Unicamp. Formou-se em economia pela USP e, durante o curso, recebeu o prêmio Gastão Vidigal como melhor aluno de economia de São Paulo. Especialista em economia industrial e internacional, escreveu e foi organizador de vários livros, além de ter extensa produção de artigos, publicados no Brasil e no exterior. Seus estudos acadêmicos sempre tiveram como temas principais a política industrial e o lado real da economia. Desde 2007, é presidente do BNDES, e, em 2013, foi premiado como Person of the Year, pela Brazilian-American Chamber of Commerce.

Resumo

Neste depoimento, o atual presidente do BNDES aponta como o crescimento dos países emergentes tem sido fundamental para o avanço da economia mundial e para a diminuição da distância entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Coutinho destaca a boa posição do Brasil no cenário mundial no que diz respeito à diversidade de alternativas de investimentos rentáveis, alertando para a necessidade de o país ter uma estratégia de desenvolvimento para superar os desequilíbrios econômicos. Para o presidente do BNDES, a economia brasileira tem inúmeras possibilidades e nenhuma “armadilha da classe média” poderá impedir o avanço do país.



DEPOIMENTO



Nas últimas décadas, testemunhamos uma distância cada vez menor entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. O crescimento da economia mundial no decorrer da última década dependeu imensamente dos países emergentes. Portanto, é importante avaliar a força e a sustentabilidade real desse processo, especialmente em relação ao Brasil.

A literatura sobre o crescimento econômico sugere que pode haver um fenômeno conhecido como “armadilha da renda média”. De acordo com essa tese, os países emergentes enfrentam dificuldades crescentes para manter o ritmo acelerado de crescimento econômico após alcançar um nível intermediário de renda *per capita*.

Os defensores dessa tese apontam para algumas características comuns dos países que caem nessa “armadilha”. A partir de certo nível de renda, o consumo de produtos e serviços com maior elasticidade-renda¹ torna-se a força motriz do crescimento. Como resultado, a dinâmica macroeconômica depende mais do consumo do que da propensão para investir e poupar. Ao mesmo tempo, as oportunidades para diversificar a matriz industrial tendem a diminuir, uma vez que o desenvolvimento de novos setores econômicos exige elevado grau de qualificação e conhecimento técnico, o que, por sua vez, demanda investimentos de longo prazo em ciência, tecnologia e educação avançada. Como resultado, fica mais difícil atingir ganhos de produtividade altos e sustentáveis.

Não obstante, as características da “armadilha da renda média” parecem ser mais consequência do que causa do descarrilamento da economia brasileira entre 1980 e 2003. Com efeito, foi a crise da dívida externa o fator predominante para a desorganização da economia nesse período. A crise cambial produziu um profundo desarranjo das finanças públicas, impulsionando a inflação

e desarticulando os mecanismos de promoção do investimento produtivo. Contudo, algumas deficiências estruturais indicadas pela teoria da “armadilha” são importantes e devem ser consideradas com atenção.

A economia ganhou estabilidade e resistência a choques depois do Plano Real, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, muito importante, depois da acumulação de reservas externas no período de 2004-2006. A conquista desses fundamentos macroeconômicos permitiu a superação da alta vulnerabilidade da economia e propiciou o forte ciclo de expansão de 2004 a 2008. Permitiu, também, a prática de uma postura contracíclica, bem-sucedida, em 2009 e 2010, no contexto da grave crise financeira global deflagrada pela falência do Lehman Brothers, em setembro de 2008.

Acredito que os desafios atuais, resultado da história recente da economia brasileira, oferecem oportunidades econômicas para o surgimento de soluções criativas, versáteis e sustentáveis. Sempre mantive uma visão otimista em relação aos nossos potenciais. Não há razão para não sonhar e lutar para fazer do Brasil uma sociedade mais igualitária, educada, pacífica, sustentável e inovadora.

Temos capacidade para enfrentar e superar grandes desafios. A base industrial do Brasil é economicamente relevante, e a sua força histórica não pode ser esquecida; não há motivo para que ela não possa ser revitalizada.

Os gargalos na infraestrutura que encarecem a produção nacional são resultantes de um longo período de investimentos baixos. Com efeito, os setores de infraestrutura só começaram a receber investimentos crescentes nos últimos cinco anos. O aumento da oferta de infraestrutura reduzirá os custos sistêmicos e aprimorará a eficiência geral da economia.

¹ Elasticidade-renda da demanda mede a variação percentual na quantidade demandada de um bem dada uma variação percentual na renda do consumidor.

Um novo desafio mandatório diz respeito à produtividade. O longo e histórico período de excesso na oferta de mão de obra chegou ao fim devido à rápida transição demográfica do Brasil. Atualmente, se o PIB aumentasse a uma taxa de apenas 2,4% ao ano, isso seria suficiente para absorver toda a mão de obra que entra no mercado. Para crescer a taxas superiores (i.e. entre 4 e 6% ao ano), a produtividade de trabalho precisa aumentar muito mais do que nos últimos anos.

Uma estratégia de desenvolvimento bem orquestrada é imprescindível para superar os desequilíbrios mencionados antes. Abordarei três dimensões:

- Precisamos reduzir ainda mais os custos de produção e aumentar a competitividade, especialmente na indústria;
- Devemos garantir ganhos maiores e contínuos de produtividade; e
- Devemos induzir um ciclo de investimentos duradouro, com mais poupança doméstica e mais financiamento interno.

A política econômica do governo já começou a enfrentar esses desafios, mesclando uma taxa de câmbio menos valorizada com taxas de juros substancialmente menores do que no passado. Os investimentos em energia e infraestrutura já estão em expansão, e programas educacionais importantes estão em andamento no ensino básico, ensino profissionalizante e qualificação de engenheiros e especialistas em ciências exatas e naturais. Além disso, o governo estendeu a desoneração da folha de pagamento a vários setores. Outras iniciativas relevantes incluem a redução dos custos de energia elétrica; a extensão dos financiamentos a baixo custo do Programa de Sustentação do Investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES-PSI) para investimentos e

exportações; incentivos fiscais para a emissão de debêntures de infraestrutura (Lei No. 12.431)²; e um programa especial de US\$ 16 bilhões para promover a inovação no setor privado nos próximos anos (Inova Empresa).

Além dessas iniciativas, o avanço da competitividade da economia brasileira depende essencialmente da obtenção de ganhos mais altos em produtividade.

No curto prazo, os investimentos renovados em maquinário e equipamentos novos, impulsionados por programas de financiamento com custos mais baixos, são fundamentais para ajudar a aumentar a produtividade. No médio prazo, a expansão robusta dos investimentos em infraestrutura e em tecnologias de informação e comunicação reforçarão a eficiência sistêmica e reduzirão de forma considerável os custos de logística. Por fim, no longo prazo, as iniciativas em andamento para promover a inovação em empreendedores e a maior qualificação educacional e profissionalizante da mão de obra têm como objetivo melhorar competências, gerando estímulo tecnológico endógeno.

OS DESAFIOS ATUAIS, RESULTADO DA HISTÓRIA RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA, OFERECEM OPORTUNIDADES ECONÔMICAS PARA O SURGIMENTO DE SOLUÇÕES CRIATIVAS, VERSÁTEIS E SUSTENTÁVEIS.

² Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações de emissão de títulos de longo prazo para financiamento das concessões de infraestrutura logística.

O fato a destacar é que a economia brasileira tem, como poucas, uma grande variedade de alternativas de investimentos rentáveis. E são justamente essas mudanças estruturais que oferecem as oportunidades mais desafiadoras para o desenvolvimento da indústria brasileira.

A onda de investimentos em energia, infraestrutura, logística, transporte e telecomunicações pode ampliar as atuais fronteiras de possibilidade de produção que envolvem muitas cadeias de suprimento de produtos, materiais, peças e componentes de capital, assim como serviços altamente especializados. E se os novos investimentos forem apoiados por políticas firmes, as oportunidades podem promover aglomerados industriais e de serviços inovadores, com potencial para alcançar níveis de excelência internacional. Entre essas oportunidades, podemos destacar como um exemplo marcante a exploração de petróleo em águas profundas, na chamada camada pré-sal.

Outro setor com fronteira de possibilidade de produção que pode revelar oportunidades promissoras é o agronegócio, que já mostra competitividade estrutural na maioria dos seus segmentos. Aprendizagem tecnológica acumulada, ambiente de negócios dinâmico, e progressos nas biociências: tudo isso habilita o potencial do agronegócio brasileiro para avanços e desenvolvimentos tecnológicos significativos e originais nas respectivas cadeias de suprimento.

A produção de energia renovável é uma terceira área repleta de oportunidades. Apesar de o Brasil já ter uma das matrizes energéticas mais limpas do planeta, o país tem condições excepcionais para incorporar diversas fontes de energia e combustíveis renováveis, baseadas em biomassa (etanol e biodiesel), energia eólica, solar ou outras fontes ainda em estado embrionário de desenvolvimento.

Mesmo em setores nos quais o Brasil fica atrás da vanguarda internacional, há possibilidades concretas para avanços substanciais. Este é o caso



do complexo industrial da saúde, que pode gerar oportunidades interessantes em novos produtos farmacêuticos com base na biotecnologia, como vacinas, plasma e hemoderivados, além de equipamentos relacionados à saúde.

O campo de tecnologias da informação e da comunicação (TIC) se encontra em posição parecida. O sucesso em alguns nichos específicos salienta uma perspectiva favorável com relação ao potencial para desenvolvimento. Alguns projetos de primeira linha, com o objetivo de produzir semicondutores e de gerar o progresso de um núcleo importante de empresas líderes no negócio de *software*, mostram claramente que o complexo de TIC está ativo.

A promessa de oportunidades também está na ampla gama de atividades de alto valor agregado. É importante mencionar o setor aeronáutico, estruturado e baseado no sucesso da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer). Contudo, é possível imaginar oportunidades interessantes no setor

aeroespacial e em outros segmentos no setor de defesa. O Brasil também pode desenvolver tecnologias de baixo carbono em setores relacionados à sustentabilidade ambiental, e pode usar sua admirável biodiversidade para desenvolver muitos novos negócios.

A existência de oportunidades criadas pelo dinamismo do crescimento brasileiro não significa que o potencial para revitalizar nossa indústria esteja restrito a essas oportunidades. A base industrial brasileira é importante e diversificada, englobando produtos básicos, bens de consumo duráveis, não duráveis e diversos segmentos de bens de capital. A recuperação da competitividade desses setores industriais é uma meta possível e alcançável.

Entretanto, o futuro para a indústria brasileira não será um mar de rosas, especialmente para a manufatura. Há várias barreiras a serem ultrapassadas, incluindo mudanças na organização da produção industrial ao redor do mundo. Isso significa repensar nossa estrutura



Plataforma de Petróleo no Rio de Janeiro, RJ.

industrial e sua projeção internacional, com o objetivo de nos reestruturar para conservar nossas bases industriais e aproveitar as oportunidades que aparecerem nesta reorganização da produção internacional.

Essa certamente não é uma tarefa fácil e exigirá muito do setor privado, do governo e da sociedade em geral. Sem o apoio de uma política industrial e tecnológica bem elaborada e um relacionamento próximo com o setor empresarial, será difícil para o Brasil - ou qualquer outra nação - alcançar essa ambiciosa posição. É claro que as políticas do governo não funcionam se os agentes privados dinâmicos não estiverem empenhados. Felizmente, o Brasil tem empreendedores criativos e produtivos, além de um setor financeiro competente. Sob a liderança de nosso corajoso setor privado, estou confiante de que muitos objetivos futuros podem e serão alcançados.

Então, por que é importante destacar a parceria entre os setores público e privado e a relevância das iniciativas de políticas industriais e tecnológicas? A resposta é evidente no intenso reposicionamento competitivo almejado pelas principais potências industriais do mundo.

Os Estados Unidos, que, para muitos, já estão passando por uma reindustrialização, são um candidato óbvio para retomar parte da produção de manufatura internacional. A política industrial implícita dos EUA tem dois pilares de sustentação. Por um lado, inclui medidas para recuperar a competitividade com base nos custos muito mais baixos de energia (*shale gas* e *shale oil*), melhorias na infraestrutura e automação avançada. Por outro, há iniciativas proativas para acelerar sua liderança científica e tecnológica por meio do apoio a projetos avançados de tecnologias de fronteira, automação, novas fontes de energia limpa, transporte e motorização. A China também quer alcançar posições de liderança em muitas áreas de tecnologia de ponta, aumentando sua participação no PIB mundial desses setores dos 5% atuais para 15%, em 2020. Até mesmo a Europa, que hoje está passando por um momento muito difícil, não pode ser descartada como um participante importante. Tempos difíceis podem estimular a inovação quando a sobrevivência está no limite. Nem mesmo o Japão, que emerge de um longo período de estagnação, pode ser subestimado.

Isso revela uma tendência de concorrência global mais feroz, o que implica menos espaço disponível para países emergentes recuperarem o terreno perdido. Para o Brasil, essas tendências aumentam as exigências em termos de desafios. Mas, novamente, acredito que o Brasil não deve abandonar suas ambições legítimas como um participante industrial relevante no cenário mundial.

Apesar de enfatizar principalmente os desafios da indústria e da inovação, não posso deixar de mencionar o alto valor de nosso setor financeiro privado. Felizmente, no Brasil, podemos confiar em bancos com gestão sólida e de excelência. Eles são extremamente relevantes, junto com o mercado de capitais, para apoiar o desenvolvimento nacional, ao promover as empresas mais dinâmicas e criar uma base de mercado forte para operações de longo prazo. Como presidente do BNDES, reitero meu firme compromisso de fechar parcerias e cooperar de forma próxima com o sistema financeiro privado para alcançar este objetivo.

Pessoalmente, estou impressionado pelas virtudes das melhorias institucionais alcançadas nas últimas décadas. Elas incluem: as boas lições aprendidas sobre o valor do controle da inflação, do controle fiscal, das significativas reservas de divisas, de atividades bancárias sólidas, da governança societária superior e do respeito aos investidores. Tudo isso possibilita que o Brasil anseie por um novo ciclo de prosperidade. O progresso que vem sendo alcançado na redução das desigualdades sociais estabelece alicerces amplos de cidadania e democracia. Um país que pode aproveitar ao máximo as oportunidades no mercado internacional de *commodities*; um país que está enfrentando o desafio da exploração da camada de pré-sal; que tem uma carteira abrangente de infraestrutura com retornos atrativos; que tem uma base industrial capaz de lutar por maior competitividade e inovação; e que continua no caminho certo para a inclusão econômica e social.

Certamente, esse país é capaz de assumir e superar os desafios de desenvolvimento. Nenhuma “armadilha” pode atrapalhar o futuro do Brasil se continuarmos confiantes em nós mesmos e em nossas ações.



ENTREVISTA



Andrea Calabi

Secretário da Fazenda de São Paulo

Andrea Calabi tem mestrado em economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE/USP) e mestrado e doutorado em economia pela Universidade da Califórnia, em Berkeley, nos EUA. Esteve à frente de conselhos e ocupou diversos cargos de gestão nos setores públicos e privados no Brasil, como: presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), primeiro secretário do Tesouro Nacional, secretário executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento, presidente do Banco do Brasil e do BNDES. Atualmente, é secretário de Finanças do Estado de São Paulo, tendo iniciado o seu mandato em 2011.

Resumo

A Parceria Público-Privada (PPP) desempenha um importante papel na alavancagem de investimentos em diversos setores. Este instrumento muitas vezes possibilita a promoção de projetos de interesse público, otimizando a sua capacidade de gestão e eficiência. Nesta entrevista, Andrea Calabi discorre sobre como PPPs oferecem oportunidades positivas para concretizar projetos, atendendo a demandas públicas de forma eficiente e lucrativa. Ressalta também a longa experiência com parceiros privados do Estado de São Paulo, que possui a Companhia Paulista de Parcerias, uma sociedade anônima inteiramente controlada pelo estado e cuja incumbência é dar garantia do cumprimento do compromisso público na PPP.

FGV PROJETOS: DE QUE FORMA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) PODEM CONTRIBUIR PARA POTENCIALIZAR INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO PAÍS?

ANDREA CALABI: Em primeiro lugar, a PPP deve ser entendida como uma etapa, um instrumento adicional a privatizações e concessões no processo de transformação do papel do Estado na economia, como ocorre, por exemplo, no processo de outros países. Mas, no Brasil em especial, o Estado passa de produtor a regulador, ou seja, este processo está ligado à propriedade que o Estado tinha em diversos setores, como siderurgia, petroquímica, mineração, comunicações e transportes. Na verdade, a própria expansão e o amadurecimento da economia com o crescimento do país requerem recursos e iniciativas tão variadas que o Estado sozinho, por meio de suas empresas, não é capaz de oferecer.

As necessidades e as oportunidades de investimento são enormes, e, nesse sentido, o Estado já se mostrou insuficiente como controlador das empresas principais desses setores. Por isso, em meados da década de 1980, e mais profundamente a partir da década de 1990, a privatização se tornou uma questão muito importante. Na verdade, foram repassadas ao setor privado empresas formadas em siderurgia, petroquímica, mineração etc., que eram públicas e foram privatizadas, liberando-se no que tange à movimentação e mobilização de investimentos adicionais, podendo com isso crescer mais depressa. Foi isso que aconteceu com toda a siderurgia, desde a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Usiminas, a Açominas, a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), toda a petroquímica, como Petroquisa, toda a mineração, como a Vale. Mas o importante aqui é enfatizar que, ao vender uma empresa,

de alguma forma se está mobilizando interesse privado em potencialidades que antes eram do poder público, por meio da venda do estoque de capital da empresa. Vender a empresa é vender um certo patrimônio, e, conseqüentemente, o excesso de ativos ou de realizáveis sobre as dívidas ou sobre os compromissos. Portanto, ao se vender o patrimônio, vende-se um estoque de capital.

Um segundo passo importante nesse processo de mobilização de recursos privados se dá por meio das concessões. Nestas, em vez de se vender o estoque de capital, vende-se o fluxo de renda futura. Quer dizer, quanto você pode cobrar de pedágios numa estrada? Quanto você pode cobrar num serviço de telefonia? Quanto você pode cobrar no transporte em uma ferrovia? A diferença é que você começa a pensar no fluxo potencial de recebimentos futuros, evidentemente de receitas, de despesas, os fluxos líquidos, cujo valor presente é um valor do qual o Estado se apropria ou mobiliza para ampliar investimentos nesses diversos setores. Todo processo de promoção de concessões, sejam concessões de serviços públicos em transporte rodoviário de serviço de telefonia ou de transporte ferroviário – por exemplo, de carga e descarga de portos –, é como uma mobilização de valores de que o Estado pode dispor com o propósito de agregá-los ao setor público na promoção de investimento e para atender à população.

As PPPs representam um terceiro passo. Trata-se de uma combinação mais explícita de recursos públicos e privados para a promoção de projetos de interesse público que possam interessar também ao investidor privado. As PPPs são essa mobilização, algo que é não apenas necessário, mas suficiente para que capitais privados se interessem pela disposição e pela oferta de projetos de interesse público. Envolvem a percepção do interesse do Estado sobre possíveis projetos que podem,

AS PPPS SÃO ESSA MOBILIZAÇÃO, ALGO QUE É NÃO APENAS NECESSÁRIO, MAS SUFICIENTE PARA QUE CAPITALS PRIVADOS SE INTERESSEM PELA DISPOSIÇÃO E PELA OFERTA DE PROJETOS DE INTERESSE PÚBLICO.

ocasionalmente, combinar ativos públicos disponíveis. Como exemplo, podemos pensar em um porto, em torno do qual pode haver uma combinação de interesses privados de modernização para prestação de serviços, etc., de modo a atender projetos que sejam de interesse público e que deem retorno privado – isto é, que deem lucro.

Nesse sentido, o sistema e os procedimentos de PPPs tentam se organizar para ver qual é o mínimo gasto público necessário para mobilizar recursos privados em um projeto de interesse público. Hipoteticamente falando, para fazer o metrô, seria preciso entrar com a desapropriação, intervir na infraestrutura ou em alguma coisa em que a parte pública e a privada entrem. Pode ser com um trem, um trilho ou com um sistema, por exemplo. Mas, nesse caso, o importante é avaliar qual é o mínimo gasto público necessário para dar uma taxa de retorno dos capitais privados que operam a gestão desse projeto, além do mínimo gasto público necessário para mobilizar recursos privados em um projeto evidentemente governamental de interesse público – esta é a questão da PPP. Pensando desta forma, nos termos de otimização de recursos, a PPP é o sistema que maximiza o valor total de investimentos que se pode fazer a partir de certa dotação orçamentária. Se tal dotação orçamentária for de um valor X, você pode gastar X em um projeto de interesse público. No entanto, este valor pode mobilizar mais capital, possibilitando investir 2X.

Ao verificar qual é o mínimo de gasto público necessário para uma mobilização privada, de capitais privados, verifica-se qual é o máximo de investimento que se pode fazer a partir de certa dotação.

O SENHOR DESTACARIA A CAPACIDADE DE SE ALAVANCAR INVESTIMENTOS COMO UM DOS PONTOS POSITIVOS DAS PPPS?

>> No processo de reestruturação do papel do Estado, essa é uma questão importante, já que tem o objetivo de ampliar o poder de dar frente às múltiplas demandas de todo o Brasil, ou mesmo de outros países. Há possibilidades de privatização do estoque de capital, privatização direta, mobilização de capitais privados no fluxo futuro de receitas à concessão, ou uma combinação de capitais públicos e privados de alguma forma, que é exatamente a oportunidade de PPP. Este é o primeiro ponto.

O segundo ponto importante é justamente a possibilidade que os sistemas de PPPs apresentam de prestar mais atenção às oportunidades que o setor privado enxerga em toda a gestão pública. O setor privado percebe os governos e o que esses governos estão fazendo e, caso diga “eu faria melhor”, pode propor um projeto. O sistema de PPP permite que se parta de manifestações de interesse privado em determinados projetos. Os exemplos que às vezes dou vão desde alguém que vê a possibilidade de fazer um aquário no Parque da Água Branca, em São Paulo, até a possibilidade de alguém que diz: “Olha, eu consigo fazer essa linha de metrô mais barata e mais rapidamente”.

Tipicamente, são projetos de infraestrutura ou de atividades com gestão relativamente complexa, para os quais se mobilizam recursos não apenas por meio dos sistemas de PPPs.



Como disse antes, isso envolve mobilização e alavancagem de investimentos, mas também capacidade de gestão. No entanto, muitas vezes, a gestão pública é percebida como sendo limitada por um grande número de fatores. Um desses fatores limitadores é o sistema de licitações públicas, que é diferente do sistema de otimização privada, ocasionalmente lento, demorado e exigente.

QUE DIFERENÇAS EXISTEM ENTRE AS LÓGICAS DOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO? E DE QUE FORMA A PPP PODE SER UMA COLABORAÇÃO ENTRE AMBOS?

>> A compra pública é regida por outra lógica, e aí o sistema de compras é um exemplo. Nos tópicos de contratação e demissão de mão de obra, por exemplo, o setor público tipicamente tem sistemas de contratação mais estáveis. Um funcionário tem que ter segurança no emprego e não estar sujeito a alguém que possa arbitrar a sua demissão. Em geral, as carreiras públicas pagam menos, mas são mais estáveis,

enquanto as privadas, em contraponto, podem pagar mais, porém também podem contratar e demitir de acordo com as necessidades do momento de cada projeto.

Portanto, é muito presente a questão da capacidade de gestão, em múltiplos sentidos, sistemas, processos, procedimentos – e, muitas vezes, o privado consegue contratar e mobilizar melhor. Com isso, a qualidade da gestão pode ser aprimorada. Não estou dizendo que a qualidade do setor público nesse quesito é ruim; ao contrário, ela é boa, mas, muitas vezes, também poderia ser aperfeiçoada através de uma combinação pública e privada.

Outra grande questão sobre as PPPs é, na minha opinião, que elas não dependem apenas da percepção pública de quais são os projetos relevantes e de como se pode ganhar eficiência. Trata-se também de como ganhar efetividade e de como é possível melhorar os resultados de vários projetos que chegam à população. Isso abre uma porta pela qual podem entrar sugestões privadas com relação aos investimentos públicos, gerando uma melhora no serviço

público, por exemplo. Pode se dar não apenas em infraestrutura, mas por meio de uma multiplicidade de projetos, como a construção de fóruns, prisões ou piscinões reguladores de enchentes. É uma porta muito importante para incentivar a contribuição da percepção do setor privado sobre o que o setor público deveria estar fazendo.

Mais uma característica que eu gostaria de ressaltar é o grande desafio que são os projetos de PPP, porque, como todo investimento, sempre têm uma expectativa de retorno ao longo de um período entre cinco e 35 anos. São períodos longos, que muitas vezes passam por seis, sete ou oito gestões governamentais. Falando-se em até oito gestões à frente, é necessário ter projetos que, de alguma forma, ao longo do tempo, vão se reforçando e se mostrando relevantes para os sucessivos governantes. Logo, precisam ser projetos importantes, que se mostrem relevantes, e é preciso garantir que o setor público honrará esse contrato ao longo das próximas sete ou oito gestões. As questões da segurança regulatória, da segurança contratual e a ausência de incerteza jurisdicional, portanto, são fundamentais para que se possa ter hoje um contrato de longo prazo.

COMO O SETOR PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO BUSCA DAR GARANTIAS AO SETOR PRIVADO DE QUE ESSES CONTRATOS SEJAM HONRADOS?

>> No caso de São Paulo, especificamente, vejo duas considerações importantes. Uma é que o estado tem grande experiência em contratos de longo prazo com as concessões rodoviárias. Sendo assim, São Paulo sabe fazer contratos longos com o setor privado e tem um histórico de honrar esses contratos. Ainda que mudanças possam eventualmente ocorrer, isso deve acontecer sempre de forma negociada, privada, entre o contratante e o contratado. Em segundo lugar, um grande desafio das PPPs é como organizar a estrutura, a garantia para a responsabilidade pública. O setor público tem certas responsabilidades no projeto, e o setor privado tem outras. O setor privado tem que garantir, por performance, por histórico, por contrato, e o setor público deve pagar as contraprestações previstas ao longo do

processo, além de fazer os aportes previstos, sejam de capital ou de participação no custeio ao longo do tempo. É importante diferenciar bem o que são contribuições administrativas e o que são concessões.

Deve-se, então, organizar a forma institucional de dar garantia para o compromisso público de longo prazo num contrato de PPP. No Estado de São Paulo, isso foi feito da seguinte forma: constituímos uma empresa que é uma sociedade anônima, portanto, com jurisprudência absolutamente clara e conhecida por todos, que é a Companhia Paulista de Parcerias (CPP). Esta empresa foi constituída com a incumbência de dar garantia da responsabilidade pública, do compromisso público no contrato de PPP. O estado aporta recursos ativos para a CPP – que podem ser ações, imóveis ou recursos orçamentários – e, com base nesses ativos, a CPP estrutura as garantias para a participação pública nos compromissos assumidos nos projetos de PPPs.

A CPP, com lastro nos seus ativos, poderá no futuro emitir debêntures, que são instrumentos financeiros conhecidos, regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Em suma, nesse modelo de empresa escolhido por São Paulo, os ativos e os marcos legais são claros, e é possível blindar essas garantias contra a possibilidade de um governante futuro querer desfazê-las. É diferente de pensar as garantias por meio de um fundo garantidor que respeita a outra legislação de fundos, cuja jurisprudência não está muito clara ainda, do ponto de vista, da prática brasileira. A outra vantagem de fazer isso por meio de uma sociedade anônima é que uma eventual execução de uma garantia

AS QUESTÕES DA SEGURANÇA REGULATÓRIA, DA SEGURANÇA CONTRATUAL E A AUSÊNCIA DE INCERTEZA JURISDICIONAL SÃO FUNDAMENTAIS PARA QUE SE POSSA TER HOJE UM CONTRATO DE LONGO PRAZO.

afeta o patrimônio da CPP e não o tesouro, e, nesse sentido, essa garantia não precisa ser incluída no limite da dívida do tesouro, do ponto de vista da Lei de Responsabilidade Fiscal e do conjunto de sistemas. Esse procedimento é adequado porque tem que se constituir o patrimônio da CPP antes. Na execução de uma dívida, abocanharia um pedaço desse patrimônio e não bateria contra o tesouro, o que é uma questão forte.

Em 1995, a situação do governo do Estado de São Paulo, no começo da gestão Mario Covas, era absolutamente crítica. Havia muitas dívidas e pouco dinheiro em caixa. Por isso, foi constituída uma empresa chamada Companhia Paulista de Ativos (CPA), cujo princípio era o mesmo da CPP. O governo aportou recursos, essa empresa absorveu dívidas e fez um ajuste de contas. Feito o ajuste de contas, através do qual esses ativos davam garantias para a emissão de debêntures, a CPA foi fechada. A CPP veio na esteira da experiência que o governo do estado teve com a CPA, com características semelhantes que favoreceram muito a sua constituição.

Hoje, a CPP é um componente ativo do processo, composto por três etapas. Primeiro, vem a etapa de reformulação do papel do estado na economia, na modernização e, digamos, na ampliação desse papel. O estado é menos produtor e mais regulador. A segunda etapa é mobilizar, alavancar o dinheiro disponível para investir. E a terceira é ter uma estrutura para garantir a parte pública, senão o privado fica temeroso de que alguém, no futuro, possa ter uma opinião diferente da que hoje se expressa na preparação dos contratos.

DE QUE ORDEM É O IMPACTO DAS PPPS NO MOVIMENTO DE INVESTIMENTOS FINANCEIROS NO ESTADO DE SÃO PAULO?

>> Para dar uma ideia do tamanho do processo, o Estado de São Paulo vem de uma média histórica de investimentos do governo André Franco Montoro para cá, num período de 20 a 30 anos, da ordem de US\$ 2 bilhões por ano, em média. Foram sendo planejados investimentos no primeiro e no segundo governo Covas, no primeiro e no segundo

governo Alckmin, depois no governo Serra, e esse valor passou para US\$ 8,5 bilhões por ano. Ou seja, cresceu de US\$ 2 bilhões para 8,5 bilhões, e agora estamos navegando na ordem de US\$ 10 bilhões por ano. Se considerarmos as PPPs, estamos chegando a US\$ 15 bilhões por ano. É uma movimentação muito expressiva, muito grande em termos nacionais, mais especificamente se você considerar o Plano Plurianual (PPA) para o período de 2012 a 2015¹, que é o vigente. Para esse período, temos R\$ 86 bilhões de investimentos da administração direta, mais R\$ 13 bilhões de investimentos de empresas, da administração indireta, que somados chegam a R\$ 99 bilhões, mais uma expectativa de R\$ 20 bilhões a 25 bilhões de PPPs. Portanto, passamos para 120, 125 no fundo, em quatro anos.

Por outro lado, no sentido mais restrito, na gestão Alckmin, há um ano de defasagem, e temos um programa de investimentos de R\$ 80 bilhões – R\$ 20 bilhões ao ano, que são os US\$ 10 bilhões que mencionei antes, pensando grosseiramente nos números. Mas o fato é que, pelo ajuste e pela austeridade continuada nos governos Covas, Alckmin e mesmo Serra, ampliou-se a possibilidade de mobilizar recursos orçamentários para investimentos, de forma que o montante se multiplicou, passando de US\$ 2 bilhões para 10 bilhões na gestão Alckmin, e pode ampliar ainda mais com PPPs. Com relação à expectativa que aparece no PPA, de R\$ 20 bilhões a 25 bilhões de PPPs, na verdade, se pegarmos a carteira de PPPs, temos hoje sólidos R\$ 40 bilhões que estão todos explicitados, e fazem parte, no orçamento do estado, da rubrica de mobilidade urbana: Metrô, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), trens, trens regionais e estradas, portos, projetos de saneamento e diversos outros.

O SENHOR PODERIA DESCREVER O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DESSES PROJETOS DE PPP NO ESTADO DE SÃO PAULO?

>> Fundamentalmente, o setor privado pode mandar um projeto, que passa por um conselho gestor. A entrada pode ser múltipla, pelo Planejamento, pela Fazenda, pela Secretaria de Transporte ou por onde quiser, indo, em seguida, para a Secretaria Executiva

¹ O PPA 2012-2015 pode ser consultado em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em 23 de junho de 2013.

do Conselho Gestor, onde o caminho se afunila, chegando até a Secretaria da Fazenda. O Conselho Gestor é constituído, normalmente, pelo vice-governador, que o preside desde a época do governo Covas. Isso quer dizer que Alckmin já foi presidente do Conselho Gestor das privatizações do Programa Estadual de Desestatização (PED) e foi também presidente do Conselho Gestor de PPP. Logo, o vice-governador preside e tem a intervenção da Fazenda, Planejamento, Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado, além de pessoas externas de notório saber e mais algumas secretarias. O projeto vem para esse Conselho Gestor que dá uma primeira olhada para avaliar se o projeto faz sentido e se gera interesse ou não. Se não fizer, ele é devolvido. Se fizer, é enviado para a secretaria setorial incumbida daquela área, seja a Secretaria de Transporte Metropolitano, seja a Secretaria de Turismo ou alguma outra, para ser examinado a partir da qualificação técnica dos analistas do setor.

A questão técnica inicial fica na secretaria por mandamento do Conselho Gestor. A secretaria tem que devolver o seu parecer para o Conselho Gestor, que pode acatar ou não a decisão da secretaria setorial. Definida a aprovação, é feita uma manifestação pública de que o governo vai acatar um projeto nesse sentido. O setor privado pode ter um tempo para apresentar projetos até que o governo, na interface do Conselho Gestor, a secretaria e as unidades de controle do Planejamento e da Fazenda acertem o projeto: prazos, tamanho, formas, retornos, aportes, maior capital de início, maior prestação ao longo do tempo – todas as questões abordadas pelo projeto, para as quais há, na Secretaria de Planejamento, uma unidade gestora de PPPs, chamada UPP. Na Secretaria de Fazenda, o apoio é justamente da Companhia Paulista de Parcerias. Volta para o Conselho Gestor a definição do projeto, que, quando estiver pronto, vai para licitação. Ocorre, então, um processo público do qual todos que quiserem podem participar.



ENTREVISTA





Roberto Vellutini

Vice-presidente de Países do Banco Interamericano de Desenvolvimento

Roberto Vellutini é formado pela Escola de Economia da Universidade de São Paulo (USP) e tem os títulos de mestre e doutor em economia aplicada pela Universidade de Cornell, nos EUA. Antes de exercer a função de vice-presidente de Países do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ele atuou como gerente do Departamento de Infraestrutura e Meio Ambiente (INE), quando conduziu o desenvolvimento e a implantação do programa operacional do BID nas áreas de energia, transporte, água e saneamento, desenvolvimento rural, meio ambiente, turismo e gestão do risco de desastres. Foi responsável também pela execução bem-sucedida de duas iniciativas prioritárias do Banco – a Iniciativa de Água e Saneamento e a Iniciativa de Energia Sustentável e Mudança Climática.

Resumo

O governo brasileiro tem uma longa tradição de contratos com o setor privado para a melhor administração de seus serviços. No momento em que o país se prepara para receber grandes eventos internacionais e se destaca no exterior como potência econômica e política crescente, a possibilidade de novas parcerias se amplia. Nesta entrevista para a FGV Projetos, Roberto Vellutini destaca a Parceria Público-Privada (PPP) como uma excelente alternativa para a canalização de investimentos estrangeiros no país. Segundo ele, além de estar muito bem preparado, o Brasil precisa deste tipo de iniciativa, visto que os recursos públicos não são suficientes para manter o ritmo de crescimento desejado.

FGV PROJETOS: O MOMENTO PELO QUAL O BRASIL PASSA DESPERTA O INTERESSE DE INVESTIDORES INTERNACIONAIS. NESTE CONTEXTO, AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PODEM SER UM BOM CAMINHO DE CANALIZAÇÃO DESSES INVESTIMENTOS? EM QUE SETORES ELAS PODERIAM SER APLICADAS?

ROBERTO VELLUTINI: Creio que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) são uma alternativa interessante para o Brasil, visto que os recursos públicos não são suficientes pra atender à demanda por serviços de infraestrutura – ou seja, os chamados serviços públicos, que são formados por áreas como educação, transporte, assistência médica e hospitalar, telecomunicações, produção e distribuição de energia elétrica, tratamento e abastecimento de água etc. As PPPs são uma solução eficiente para atender à demanda desses serviços, pois está provado que a provisão privada tende a ser muito mais eficiente do que a pública em aspectos como custo, manutenção em longo prazo e financiamento, por exemplo. Este modelo é usado em quase todo o mundo e se adaptaria bem ao Brasil, pois o país tem um dos melhores marcos regulatórios de PPPs. Normalmente, existe a necessidade de PPPs nas áreas de provisão de serviços públicos, mas elas podem ser feitas em qualquer área, como educação, cultura e até estocagem agrícola.

QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS VANTAGENS DESSE MODELO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

>> A principal vantagem é que o governo não precisa desembolsar o valor total do projeto de uma só vez, nem incorrer nos gastos com

investimento, operação e manutenção. Em vez disso, é feito um contrato de prestação de serviços com o setor privado, através de uma PPP, que vai sendo liquidado ao longo do tempo. Como resultado, o serviço custa muito menos e é mais ágil e eficiente.

QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS PARA UTILIZAÇÃO DAS PPPS?

>> As PPPs são comuns em todo o mundo, incluindo todos os países da América Latina, a Austrália e a África. Portanto, há inúmeras possibilidades a respeito do que pode ser feito com relação às PPPs e do que já foi feito. Na América Latina, por exemplo, as duas PPPs mais comuns são nas áreas de energia e transportes. Mas também há o setor de água e saneamento, em que a PPP é menos comum, pois é mais complicado atrair parcerias privadas para esse setor. A América Latina e o mundo, como um todo, concentraram-se nos setores de energia e transporte ao longo dos últimos dez ou 15 anos e só mais recentemente têm se voltado a áreas menos tradicionais. Ainda que estas áreas sejam diferentes, o princípio dos modelos é o mesmo: o risco é dividido entre governo e setor privado, de maneira que cada parte assume os riscos para os quais está melhor preparada. Este é o conceito básico de PPPs.

HÁ ALGUM MODELO NO EXTERIOR QUE POSSA INSPIRAR O BRASIL?

>> Na Índia, há um caso de PPP com iluminação pública em que o município contrata o serviço do setor privado para prover iluminação. Como resultado, não é preciso investir em eletricidade, postes, lâmpadas, cabos etc. Outro exemplo muito favorável de PPP é a eletrificação em áreas rurais. A Eletrobras criou um programa chamado “Luz

ESTÁ PROVADO QUE A PROVISÃO PRIVADA TENDE A SER MUITO MAIS EFICIENTE DO QUE A PROVISÃO PÚBLICA EM ASPECTOS COMO CUSTO, MANUTENÇÃO EM LONGO PRAZO E FINANCIAMENTO

para todos”, que funcionava como uma PPP, mas há outros exemplos, em países como a Guatemala. Nesses casos, o governo dá uma contribuição para que o setor privado leve eletricidade a populações que habitam regiões mais longínquas. Se não fosse feito dessa forma, e todo o investimento ficasse a cargo do setor privado, seria muito mais complicado recuperar o valor investido. Afinal, esse tipo de ação acontece em áreas menos favorecidas, onde se gasta muito dinheiro para levar recursos básicos, e a população não tem poder aquisitivo para pagar pelos custos do serviço. Logo, neste caso, ao ofertar parte dos recursos, o governo faz com que o setor privado cobre tarifas menores que permitem recuperar o investimento.

QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS DESCOMPASSOS OU ÓBICES QUE DIFICULTAM A IMPLANTAÇÃO DE PPPS?

>> Em geral, o Estado deve se limitar à confecção e ao aporte da PPP e não tomar parte na administração diária do projeto. Caso não aja desta forma, pode haver conflito de interesses, já que o Estado é regulador da PPP – portanto, quer ter certeza de que o trabalho está sendo executado da maneira como foi estruturado – e, ao mesmo tempo, neste caso, seria acionista. Não digo que esta participação do Estado não deva acontecer nunca, pois há alguns casos em que ela tem obtido sucesso. No entanto, é importante ter cuidado com o possível conflito de interesses.

AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E SEUS GESTORES ESTÃO PREPARADOS PARA INCREMENTAR ESSA PRÁTICA NA AMÉRICA LATINA?

>> A situação é bem heterogênea na América Latina, mas posso citar Brasil, Colômbia, México e Chile como os países mais bem preparados para a instalação de PPPs. Já no caso de economias menores, menos desenvolvidas, existe certa debilidade do setor público para desenvolver o papel de regulador e para exigir o cumprimento dos termos acordados no contrato.

E QUANTO AO CASO DO BRASIL, ESPECIFICAMENTE? QUAL É A SITUAÇÃO DE PREPARO DO PAÍS EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS POTÊNCIAS LATINO-AMERICANAS?

>> No caso brasileiro, posso dizer que as entidades regulatórias são muito competentes e têm funcionários que conhecem bem o funcionamento de parcerias deste tipo. Dois bons exemplos são a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Águas (ANA). Além disso, o Brasil pode ser citado como pioneiro ao realizar PPPs em âmbito estadual e não apenas federal. Na América Latina, são poucos os países divididos por estados, como México e Argentina; os demais realizam este tipo de iniciativa a partir de um governo central. Esta inovação é importante, pois o Brasil precisa aprender a utilizar as PPPs e adaptá-las à sua realidade. Essas parcerias são um excelente instrumento de crescimento para o país. Afinal, não há dinheiro público suficiente para atender 200 milhões de habitantes no ritmo de crescimento desejado.





Mumbai, India.

CONSTRUINDO UM MODELO DE GESTÃO DE SUCESSO: O CASO DE PERNAMBUCO



Frederico Amancio

Secretário de Planejamento e Gestão de Pernambuco

Frederico da Costa Amancio formou-se em administração de empresas pela Universidade de Pernambuco (UPE) e em direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Fez pós-graduação em economia aplicada à Gestão Fiscal e MBA em Gestão de Petróleo e Gás, ambos pela Fundação Getúlio Vargas. Trabalhou em diversas empresas, como a Xerox, a Texaco e a *PricewaterhouseCoopers*, até ser aprovado em concurso público para auditor fiscal do Tesouro Estadual de Pernambuco, em 1995. Foi secretário de Saúde e secretário de Desenvolvimento Econômico do estado, presidente do Complexo Industrial Portuário de Suape e, atualmente, é secretário de Planejamento e Gestão de Pernambuco.

Resumo

Em busca de um patamar diferenciado de desenvolvimento, com melhores resultados em segurança, saúde, educação e investimento, o Estado de Pernambuco vem renovando completamente seu modelo de gestão desde o ano de 2007. Neste artigo, Amancio apresenta o modelo adotado, descrevendo em detalhes suas etapas. Para o secretário, é fundamental que o setor público tenha a visão de não trabalhar apenas com a política momentânea, e sempre considerar a importância da gestão e do planejamento em longo prazo.

UM NOVO MODELO DE GESTÃO NO PLANEJAMENTO

A Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco assumiu, desde 2007, o protagonismo no movimento de implantação e condução de um novo modelo. A decisão sobre a renovação desse modelo de gestão nasceu com o governo de Eduardo Campos, e teve o objetivo de possibilitar um salto de qualidade, de implantação de novas políticas e de grandes projetos, que pudessem conferir mais eficiência social e econômica e alcançar um novo patamar de desenvolvimento.

É importante ressaltar que esse movimento não se dá como uma decisão isolada. Mudar o modelo de gestão foi uma decisão que esteve diretamente relacionada à visão do governador de que, para alcançar um patamar diferenciado de desenvolvimento, ser mais eficiente na melhoria de diversos setores, e obter melhores resultados em segurança, saúde, educação e investimento, a gestão é um ponto-chave do processo. É fundamental que o setor público tenha essa visão de não trabalhar apenas com a política momentânea e de considerar a importância da gestão e do planejamento.

Logo no início desse processo, o governo de Pernambuco teve a oportunidade de manter contato com o Movimento Brasil Competitivo (MBC), presidido, à época, por Jorge Gerdau. O MBC é voltado para a melhoria da gestão pública como um todo, e, a partir dessa parceria, teve início a concepção de um novo modelo para as áreas do governo do Estado de Pernambuco. Para a implantação da estrutura que atualmente conduz esse novo modelo de gestão, e o alinhamento interno a respeito das mudanças que foram implementadas, trabalhamos por cerca de dois anos com uma consultoria externa. Atualmente, por termos participado do processo de construção do modelo em vigor, nós mesmos podemos conduzir eventuais aprimoramentos e apoiar os órgãos e entidades do governo e dos municípios do estado que queiram também renovar a sua gestão.

A INFRAESTRUTURA É EXTREMAMENTE IMPORTANTE PARA O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO, MAS NÃO BASTA SOZINHA.

O novo modelo de gestão de que falamos consiste no método PDCA (*Plan, Do, Control, Act*), que considera a importância desse ciclo de gestão, no qual há quatro etapas:

- Planejamento e formulação (*Plan*)
- Implementação (*Do*)
- Monitoramento (*Control*)
- Avaliação permanente do processo e ações corretivas (*Act*)

Costuma-se dizer que a última etapa é a mais importante – traduzida por vezes como avaliação, mas que também chamamos de ação corretiva. O monitoramento permite enxergar qual ação corretiva deve-se tomar para fazer com que cada processo siga no curso desejado, ou seja, aprimorado. Por essa razão, dizemos que é um ciclo, por se tratar de um movimento. Muitas vezes, o setor público se limitou a fazer um planejamento, mas esse ciclo não era concluído e não havia aprimoramentos. Rodar todo o ciclo é extremamente importante para alcançar o seu sucesso, razão pela qual passamos a ensinar isso para toda a nossa equipe, em todos os níveis de estrutura do governo.

Em seguida às etapas do planejamento, criou-se o que chamamos de mapa da estratégia do governo do estado. Esse mapa torna-se obrigatório nas salas de todos os setores dos órgãos e contém a visão, as premissas, os focos prioritários de trabalho e os 12 objetivos estratégicos. Os focos prioritários são uma parte muito importante para definir os 12 objetivos, que não são separados

por secretarias. Pode haver, portanto, um conjunto de ações desenvolvido por diversas secretarias dentro do mesmo objetivo. Para isso, realizamos todo ano um seminário de alinhamento com todos os nossos gestores, gerentes e diretores. No primeiro ano de governo, apresenta-se o mapa de estratégia, usado, nos anos seguintes, para fazer uma avaliação de cada ano anterior, estabelecer quais são as grandes metas e as prioridades para aquele ano. Essa é uma forma de envolver toda a gestão. O governador fala para todos os secretários presentes à mesa e todos os gestores participam, para manter o time alinhado com os objetivos do estado.

Um dos planos que segue esse novo modelo de gestão e que tem conseguido alcançar sucessos e avançar em diversas áreas é o Todos por Pernambuco. Nele é possível, ainda, observar todas as etapas do método PDCA. Trata-se de uma proposta de gerenciamento público que se destaca por ter sido incorporada em seu processo a oitava da população. Para isso, são realizados 12 seminários abertos em todas as regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco, com o fim de coletar propostas da população em geral. Em 2007, primeiro ano de realização, os seminários, com discussões em plenária, movimentaram 5.220 participantes, e foram coletadas 2.600 propostas. Com o passar do tempo, esses números cresceram bastante, chegando, em 2011, a 13.500 pessoas e 26 mil propostas. O desempenho na realização dos seminários do Todos por Pernambuco rendeu, ao governo do estado, em 2012, o prêmio United Nations Public Services Awards (UNPSA), das Nações Unidas, para iniciativas no setor público, como um projeto importante de gestão com participação popular.

Em 2013, outro programa na área de gestão e segurança, chamado Pacto pela Vida, lançado em abril de 2007, também foi premiado na categoria “Melhoria na Entrega de Serviços Públicos” do UNPSA,

sendo considerado a melhor política de incentivo de redução a homicídios do país. Essa taxa é medida a partir de um indicador mundial, a partir do qual se calcula o número de homicídios por 100 mil habitantes, que já foi reduzido em 35% em Pernambuco, e em 50% no Recife. Além da obtenção de bons resultados na redução do número de homicídios, o Pacto pela Vida é uma política pública de segurança, construída a partir de um pacto com a sociedade e em articulação permanente com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, os municípios e a União. Pernambuco é o único estado do país em que a política de segurança não é coordenada pela secretaria de Segurança, mas pela Secretaria de Planejamento e Gestão. A nossa política de segurança não é só uma ação de polícia, engloba também uma série de ações sociais, como um programa de combate ao *crack*, envolvendo oito secretarias do governo do estado.

Por termos conseguido implementar esse modelo de gestão em todos os níveis da estrutura do governo, Pernambuco se tornou um dos *cases* de maior sucesso no país. Acompanhamos em parceria todas as secretarias do governo do estado, e nelas o modelo é aplicado em todas as instâncias. Assim, o gerente presta contas das ações para o diretor, o diretor presta contas para o secretário, formando um ciclo de trabalho no qual o secretário leva o conjunto de ações da sua pasta para o governador, que pode monitorar efetivamente todas as ações e, por isso, cobrar e pôr em prática uma ação corretiva de forma mais firme. Esse formato de gestão não envolve apenas um secretário, e não há dúvidas de que a condução do processo, a decisão e a liderança são do governador, e são extremamente importantes. Trata-se de uma estrutura que absorveu o modelo que permanecerá implantado, mesmo que o governador mude, não estando, portanto, relacionado apenas à política.

Outro indício de que essa estrutura resultante do novo modelo de gestão teve sucesso foi o fato de Pernambuco ser um dos três estados brasileiros, ao lado de Minas Gerais e Ceará, que mais avançou recentemente na área do orçamento público. Em nosso caso, o orçamento público é sempre construído a partir do modelo de gestão e está, portanto, perfeitamente alinhado com as nossas metas estratégicas e prioridades. Buscamos garantir, assim, que tudo seja contemplado no orçamento e que possamos fazer um acompanhamento de sua execução e de suas metas.

Embora pareça óbvio, significa um grande avanço para o setor público no Brasil, onde poucos estados conseguem alinhar o orçamento a ações prioritárias com acompanhamento permanente. As ações previstas no plano de governo de 2011 geraram 720 ações prioritárias a serem trabalhadas. Isso não significa que o estado está atuando apenas nessas 720 ações, mas essas são as prioritárias. Priorizar é um ato importante, porque permite que essas ações sejam, de fato, monitoradas.

As metas são construídas para um ciclo de quatro anos do governo. À medida que uma meta se transforma em uma política ou a obra é concluída, ela deixa de fazer parte do nosso monitoramento. Hoje, monitoramos 361 metas prioritárias, o que significa que muito já foi entregue ou virou política. Acompanhamos, portanto, as ações corretivas e as estatísticas das nossas reuniões de monitoramento com o governador, para que possamos ver os seus resultados. Isso se dá, por exemplo, com relação aos nossos três grandes pactos – o Pacto pela Vida, o Pacto pela Educação e o Pacto pela Saúde –, para os quais monitoramos não apenas as ações específicas tomadas, mas a própria melhoria dos indicadores de resultado em cada área.

Esse acompanhamento é importante, porque nos permite assumir compromissos, seja com relação aos indicadores, seja com relação à conclusão de obras de infraestrutura, por exemplo. Embora pareça um resultado básico, o país tem grande dificuldade em concluir algumas obras de infraestrutura. Com esse novo modelo de gestão, a partir desse monitoramento permanente, aumentamos

significativamente a nossa capacidade de concluir esses processos e de realizar investimentos de infraestrutura. Isso contribuiu muito para que o estado desse um salto, do ponto de vista de investimento, e alcançasse melhorias em infraestrutura, atingindo um patamar completamente diferente do que tinha em 2007. Pernambuco assumiu novamente o protagonismo no Nordeste.

Outro avanço foi o estado ter criado, não apenas para a Secretaria de Planejamento e Gestão, mas para as áreas de administração geral e de controladoria, carreiras novas voltadas para a gestão – analista de gestão administrativa, analista de controle interno e analista de planejamento, orçamento e gestão. Tivemos a oportunidade de trazer um time jovem, com nível superior. Para esses profissionais, adotamos alguns conceitos novos em gestão, vinculando, por exemplo, parte do salário às metas estabelecidas. Uma parte da remuneração desses profissionais é vinculada também a um programa de capacitação permanente, no qual eles têm que cumprir um mínimo de 80 horas de qualificação por ano para que o salário seja mantido. Há um programa de formação para garantir essa qualificação, com uma grade da formação anual que deve ser cumprida e que pode ser substituída por um MBA, por exemplo.

BOA GESTÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM PERNAMBUCO

A parte mais significativa dos investimentos do Estado de Pernambuco, que passaram por um substancial aumento nos últimos anos, costuma incidir na área de infraestrutura – o que não significa que deixamos de lado os investimentos sociais, como educação, saúde e segurança. Considerando-se a média de investimentos em infraestrutura rodoviária, por exemplo, percebe-se que há um volume significativo sem nenhum aumento de imposto, o que é um orgulho para o governo. Para que isso acontecesse, foi necessário otimizar e garantir a captação de recursos, de empréstimos, além de aprimorar a gestão de recursos e a nossa estrutura, ou seja, aumentar a capacidade de alavancagem. Muitos grandes empreendimentos só vieram para o Estado de Pernambuco porque havia infraestrutura, como

o Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros (Suape), principal porta de entrada de mercadorias para todo o Norte e Nordeste do país e cuja existência foi decisiva nesse processo.

A própria decisão de realizar um conjunto de investimentos é determinante no processo de atração de empreendimentos para o estado. Pernambuco atraiu grandes empreendimentos, como a implantação da Petroquímica Suape, a construção do estaleiro Atlântico-Sul e a fábrica da Fiat. É interessante notar que esses não são apenas novos empreendimentos que chegaram ao estado. A sua implantação também gerou novas cadeias produtivas. O Nordeste nunca teve um estaleiro de grande porte – todos estavam concentrados no Rio de Janeiro. Ao trazer o maior estaleiro do Brasil para Pernambuco, teve início a criação de uma cadeia no estado.

A infraestrutura é extremamente importante para o processo de desenvolvimento, mas não basta sozinha. O estado deu um grande salto ao conseguir reduzir drasticamente o desemprego na região e aumentar o volume de empregos. Pernambuco sempre teve um dos piores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do país e, hoje, a melhoria de resultados nessa

área é crescente. Com relação a isso, as nossas escolas em tempo integral são referência. Das mil escolas do estado, atualmente 260 são escolas integrais e, até este ano, serão 300. Todas são escolas estaduais, independentes dos municípios. Com a ampliação do tempo de estudo, verificou-se um grande avanço na redução do analfabetismo.

Nessas 260 escolas de referência, há ofertas de vagas para mais 80% dos alunos do ensino médio e, em 2014, chegaremos aos 100%, com 300 escolas. Para monitorar esses avanços, usamos o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idep), um indicador próprio, mas aplicado pelo mesmo Centro de Atendimento da Educação Brasileira (Caeb) que aplica o Ideb, em todo o país. É um tipo de prova similar, a diferença é que aplica provas semestrais, sendo, então, um indicador do monitoramento semestral dos alunos. Já há estatísticas sobre ambos os índices e seus resultados costumam ser muito próximos. Fizemos essa opção porque o Ideb é medido a cada dois anos, o que impede que haja tempo hábil para se efetivar ações corretivas em um ciclo menor. A avaliação e as ações corretivas demandam, portanto, um monitoramento permanente.



Porto de Suape, Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco

O Estado de Pernambuco já avançou muito e continua consciente da importância de avançar mais. Com o objetivo de cuidar não apenas da educação, mas da qualificação, foi ampliada a rede de escolas técnicas, que subiu, neste governo, de cinco para 23, devendo chegar a 40 em 2014, pois outras estão em obras. Em 2006, havia apenas mil alunos matriculados em escolas técnicas no estado, número que já subiu para 13 mil. A meta é que, neste ano, haja um número médio de 50 mil alunos cursando as escolas técnicas.

Ainda sobre a perspectiva de crescimento do estado, outro setor que nos anima bastante é a construção civil. Uma parte considerável do seu crescimento se deve às implantações de grandes empreendimentos, como já foi dito aqui. Na realidade, estamos em um processo de revolução industrial no estado. Criou-se uma perspectiva muito boa de crescimento, e o PIB deve continuar a acompanhar essa rota, porque não se relaciona apenas à construção, mas, em grande parte, à implantação desses grandes empreendimentos e a novas cadeias produtivas.

A atração de indústrias também se deve à nova configuração do mercado consumidor. A revista Exame publicou, em agosto de 2012, uma pesquisa traçando o perfil do novo mercado consumidor do país, a partir de uma análise realizada desde o ano de 2010, com projeções até 2020. Esse mercado consumidor explica, em parte, o crescimento do Nordeste e a instalação de tantas indústrias na região. Além dos investimentos e da boa gestão, o governo federal adotou uma forte política de melhoria de renda da população, e a região mais beneficiada com o programa Bolsa-Família foi o Nordeste, onde 20 milhões de pessoas foram definitivamente incluídas no mercado consumidor. Criou-se, assim, um poderoso mercado de consumo, que, aliado à boa estrutura, atraiu novas indústrias, como a Sadia e a KraftFoods, por exemplo.

De acordo com a pesquisa, até 2020, o Sudeste sofrerá um declínio em sua participação na economia, e a única região que vai crescer



Complexo Industrial Suape, Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco

três pontos percentuais, aumentando a sua participação, é o Nordeste. Embora pareça pouco, três pontos percentuais se traduzem em bilhões de dólares. O estado que, segundo a pesquisa, deverá crescer mais, será Pernambuco.

SOMANDO FORÇAS: AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Apesar dos avanços que ocorreram em infraestrutura nos últimos anos no país – e Pernambuco é um bom exemplo de grandes investimentos nessa área –, é inegável que o crescimento da economia e a importância do Brasil no cenário mundial não acompanhem o mesmo ritmo da melhoria da nossa infraestrutura. O Brasil ainda deve muito na área de infraestrutura, na qualidade de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Essa lacuna reflete a necessidade urgente e emergencial que o Brasil tem de avançar nesse processo, do qual o setor público sozinho não dará conta.

Essa não é uma particularidade brasileira e foi diagnosticada também em outros países, como Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos, que já há muito tempo inseriram em suas políticas públicas o conceito de Parceria Público-Privada. Há, por exemplo, estradas operadas pelo setor privado e com pedágios praticamente em todos os países do mundo, porque esse modelo cria a possibilidade de dividir com o setor privado não apenas o conjunto de investimentos necessários para o país, dando prosseguimento a um salto de qualidade, mas também o controle e a qualidade dessas ações. Em muitos países desenvolvidos, essas parcerias aconteceram gradualmente, assim como as melhorias advindas desse processo. Como isso não aconteceu da mesma forma no Brasil, o déficit do país é hoje muito grande em algumas áreas, acentuando a impossibilidade de o setor público resolvê-lo sozinho.

O Estado de São Paulo, por exemplo, deu um grande salto quando criou o programa de parcerias com organizações sociais para os hospitais públicos. São Paulo também avançou muito na qualidade das suas rodovias a partir

de um grande programa de concessões, o que foi extremamente importante não só do ponto de vista do aumento do volume de investimento e da construção, mas também da manutenção da qualidade dessas rodovias, na qual a participação do setor privado tem extrema importância.

Pernambuco também deu um grande salto no processo, com a construção de grandes hospitais e a implantação de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), administradas por Organizações Sociais, que são entidades privadas sem fins lucrativos.

Além disso, a concessão do conjunto de 45 quilômetros de rodovias do Suape foi um projeto interessante, porque envolveu, além da melhoria da estrutura de rodovias existentes no local, a implantação de novos investimentos que estão chegando ao complexo. Essa foi a primeira grande concessão de Pernambuco. Nossos primeiros grandes programas são projetos de PPP, como a rodovia do Paiva, o projeto do complexo prisional de Itaetinga, que é muito focado na área social, e alguns outros projetos que estão em desenvolvimento. O projeto da Arena Pernambuco, concebido no contexto de obras e investimentos voltados para a Copa do Mundo, também é uma PPP com o Grupo Odebrecht.

Além disso, uma das maiores PPPs em andamento no Brasil é a que envolve o saneamento da Região Metropolitana do Recife, beneficiando seus quase 4 milhões de habitantes.

As concessões assumem o papel importante de contribuir para melhorar os serviços que já temos, como aeroportos e algumas rodovias. A parceria entre o público e o privado traz, portanto, um resultado extremamente positivo não apenas na realização do investimento, mas na garantia da qualidade do serviço, e possibilita acertar grandes saltos, sem os quais a infraestrutura como um todo não acompanhará o potencial de crescimento da nossa economia. Além dos benefícios na área de infraestrutura, a PPP pode resultar em avanços também na prestação dos serviços públicos.

MODELAGEM DE PPPs

PRÉ-REQUISITOS FUNDAMENTAIS
E SUAS IMPLICAÇÕES



Marcos Cintra

Vice-presidente da Fundação Getulio Vargas

Bacharel em economia pela Universidade de Harvard, nos EUA, Marcos Cintra possui mestrados em planejamento regional e em economia, e doutorado em economia, todos pela mesma universidade. É vice-presidente da Fundação Getulio Vargas desde 1997, e professor-titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV).

Resumo

Ainda que tenham potencial para assumir um papel importante no financiamento público, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) enfrentam diversas dificuldades para se consolidar no Brasil. Neste artigo, Marcos Cintra descreve obstáculos que interferem no desenvolvimento de PPPs no país, como a burocracia governamental, a inflexibilidade da legislação e a instabilidade inflacionária. Além disso, o vice-presidente da FGV avalia os ganhos que poderiam ser obtidos por conta de um cenário alternativo, no qual esses contratos cumprissem o seu potencial de contribuição para financiar a expansão e a manutenção da infraestrutura social e produtiva e para a melhoria na gestão pública.

○ Brasil vive um estágio caracterizado por uma enorme demanda por investimentos em infraestrutura e serviços públicos, frente a orçamentos dramaticamente restritivos. Não há mais espaço para impor maior carga de impostos ao contribuinte, e a margem para expansão do endividamento é pequena.

Portanto, a questão que se coloca é: como equacionar este cenário angustiante? Como o país pode eliminar os gargalos que impedem a economia de crescer, e de que forma a crise social pode ser minimizada frente a tamanha carência de recursos públicos para investimentos?

Mais do que qualquer debate envolvendo aspectos ideológicos, o encaminhamento dessa questão passa pelo surgimento de um novo padrão de relacionamento entre os poderes público e privado. A saída é a implementação de parcerias entre os governos e as empresas.

Relativamente ao setor privado, as evidências apontam não apenas para a capacidade técnica, administrativa e gerencial para incorporar o setor na produção de bens e serviços a cargo do Estado. Há também liquidez e capacidade produtiva ociosa em busca de realização, características que poderiam ser canalizadas para financiar investimentos sob responsabilidade dos governos.

Pelo lado do setor público, desenvolver formas cooperativas de atuação com a iniciativa privada é a saída para realizar os investimentos necessários. Essa interação se apresenta com enorme potencial para implementar projetos voltados à qualificação de serviços prestados pelo Estado e para provisionar equipamentos sociais e infraestrutura produtiva.

A convergência de interesses legítimos dos setores governamental e privado se faz necessária para que o Brasil consiga realizar os investimentos requeridos para a qualificação dos serviços públicos e para a expansão e

manutenção da infraestrutura. Nesse sentido, vale a tese do economista Vilfredo Pareto, segundo a qual as transações entre dois agentes econômicos ocorrem quando ambos satisfazem seus interesses. Essa ideia precisa ser difundida e deve nortear as ações relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico no país.

Assim sendo, o grande desafio que se apresenta ao Brasil é a criação de um ambiente que estimule e facilite a celebração de parcerias entre os agentes público e privado. Nesse sentido, surgem as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Tal instrumento teve origem na Inglaterra da era Thatcher, através das *Public Private Partnerships*, e, no Brasil, é relativamente novo, tendo sido criado em 2004.

As PPPs são instrumentos com potencial para assumir um importante papel no cenário do investimento público no Brasil. No entanto, para cumprir esse papel, é preciso superar alguns aspectos que se apresentam como entraves à sua expansão e consolidação.

Vale lembrar que, historicamente, o setor privado vem investindo em bens públicos e explorando atividades de produção, distribuição e controle, sob o comando do governo. Trata-se de uma antiga tradição, não apenas na história brasileira, mas no mundo inteiro. Na transição do século XIX para o século XX, toda a infraestrutura pública no Brasil foi feita de forma extremamente bem-sucedida, através de parcerias entre os setores público e privado. As estradas de ferro, todas construídas e operadas pelo setor privado, são um exemplo disso, assim como as concessões de água, a distribuição de energia elétrica, o transporte coletivo e as companhias de bondes de São Paulo e de outras cidades brasileiras.

Isso significa que, até meados do século XX, era comum que essas parcerias fossem utilizadas para suprir a incapacidade do setor público de investir tanto quanto a sociedade moderna demandava. Considerar novamente esse instrumento não seria, portanto, uma grande novidade, mas um resgate dessa experiência e

O PRIMEIRO GRANDE DESAFIO É FLEXIBILIZAR A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, ADMITINDO INOVAÇÕES E RESPONSABILIZANDO QUALQUER ABUSO OU MAU USO.

sua reintrodução no cenário dos instrumentos de finanças e políticas públicas. Para isso, é necessário que se reflita sobre as melhores experiências e as melhores práticas em uso no mundo – assuntos que foram, em grande parte, deixados de lado ao longo das últimas décadas, devido a dificuldades e preconceitos que precisam ser superados.

Destacarei, a seguir, os principais itens que dificultam a efetivação do potencial das PPPs, com o objetivo de viabilizar o atendimento de demandas infraestruturais e sociais. Superar esses entraves será um grande passo em direção à reutilização das parcerias entre os agentes público e privado como elemento estruturante do financiamento do investimento público.

TRADIÇÃO JURÍDICA

A legislação brasileira é fundada no direito romano, cuja essência é a codificação de atos que normatizam o que é permitido na sociedade. Nesse sistema, só é possível fazer algo com base no que a lei permite explicitamente.

Em países de tradição jurídica anglo-saxã, prevalece o direito baseado no sistema da *common law*, proveniente de uma tradição pragmática e adaptativa. Nesse tipo de estrutura, em geral, permite-se inovações, desde que a lei não as proíba.

Essa introdução é útil para compreender a rigidez da legislação brasileira no tocante às PPPs. Vale a premissa de que apenas utilizando os instrumentos explicitamente autorizados na lei seria possível obter resultados confiáveis e efeitos desejáveis em relação às PPPs. Este cenário contrasta com o existente em outros países, que partem da premissa oposta, permitindo a inovação e a necessária flexibilidade para o uso de novos instrumentos gerenciais e de financiamento público.

Em países como o Brasil, as alterações na legislação ou a implementação de novas normas jurídicas que proporcionem bases para

práticas inovadoras podem levar anos, ou até mesmo décadas. Além disso, cumpre dizer que, em muitos casos, quando a lei é finalmente criada, ela já pode estar ultrapassada.

O primeiro grande desafio é, portanto, flexibilizar a legislação brasileira, admitindo inovações, responsabilizando, evidentemente, qualquer abuso ou mau uso. Um exemplo de rigidez legislativa são as concessões e os contratos realizados atualmente com o setor privado, que exigem que a empresa contratada evidencie solidez econômica, através de índices contábeis como liquidez e endividamento. Exigem-se ainda provas de competência técnica das próprias contratantes, como atestados de idoneidade e provas de realização de atividades equivalentes para o setor público.

Essa visão, típica da Lei nº 8.666/93, está focada na contratação de uma empreitada, na qual se paga uma empresa para realizar uma tarefa. Nesse sentido, busca-se uma firma que ateste condições técnicas para realizar uma demanda específica, a fim de se mitigar o risco de não se obter o produto final com os recursos adiantados.

Cumpre dizer que, em parcerias entre os setores público e privado no âmbito internacional, é permitido contratar, para executar obras como as de saneamento e de estradas, empresas não especializadas, como fundos de investimentos, que

buscarão no mercado os melhores recursos disponíveis para executar a atividade. Na legislação brasileira, pelo contrário, a empresa contratada precisa apresentar demonstrações anteriores de que ela mesma pode executar a atividade.

Vale indicar que, em uma PPP, a empresa privada arrisca o seu capital. Caso não se obtenha o produto final, o setor público não perde recursos, por não ter feito adiantamentos. Dessa forma, é justificável haver mais liberdade na seleção de agentes para executarem a atividade, além de ser possível abrir mão da rigorosa exigência de definição de índices e de atestados de práticas antecedentes. A única necessidade imposta é a de que o setor público estabeleça um rigoroso mecanismo de acompanhamento e auditoria, a fim de avaliar se os resultados entregues estão de acordo com as demandas.

Outro exemplo de inflexibilidade da legislação pode resultar no impedimento da participação do capital estrangeiro nos processos licitatórios. O ideal é que toda licitação de PPP seja tão competitiva quanto possível – e, portanto, que o maior número de empresas participe, incluindo as estrangeiras. No entanto, em geral, essas empresas trabalham com índices de alavancagem, em termos de endividamento, muito maiores que as brasileiras. Como a prática no Brasil exige que se apliquem índices de endividamento mais baixos, a participação dessas empresas é praticamente inviabilizada nas licitações, criando-se uma reserva para as empresas nacionais, que deixam de enfrentar a concorrência em detrimento de preços mais competitivos.

INSTABILIDADE DE PREÇOS

No passado recente, a economia brasileira foi marcada por um longo período de inflação alta e indexação dos contratos, o que autoalimentava o processo inflacionário. O Plano Real eliminou parte dessa indexação, mas ela ainda é uma realidade no país.

Estima-se que um terço do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é total ou parcialmente indexado. Somado à instabilidade inflacionária, isso cria um cenário que dificulta o desenvolvimento das PPPs.

As PPPs envolvem contratos de longo prazo e de elevado risco por si só. A instabilidade inflacionária aumenta o potencial desse risco, por conta da indexação que ainda ocorre na economia brasileira. Essa combinação impõe uma rigidez ao processo inflacionário, traduzida na resistência em termos de redução dos níveis de preço.

A eficiência de um contrato prevê a alocação dos riscos entre as partes, em função de suas respectivas capacidades ou facilidades para lidar com tais riscos. No caso de um parceiro privado em uma PPP, não há como controlar aumentos de preços dos insumos. Trata-se de um elemento que não é gerenciável pela empresa.

Portanto, celebrar contratos de longo prazo em um ambiente marcado por fortes variações nos custos para o setor privado limita o uso desse mecanismo. Dessa forma, o poder público pode não garantir ao parceiro privado a compensação dos valores originalmente contratados.

FRAGILIDADE FINANCEIRA DO SETOR PÚBLICO

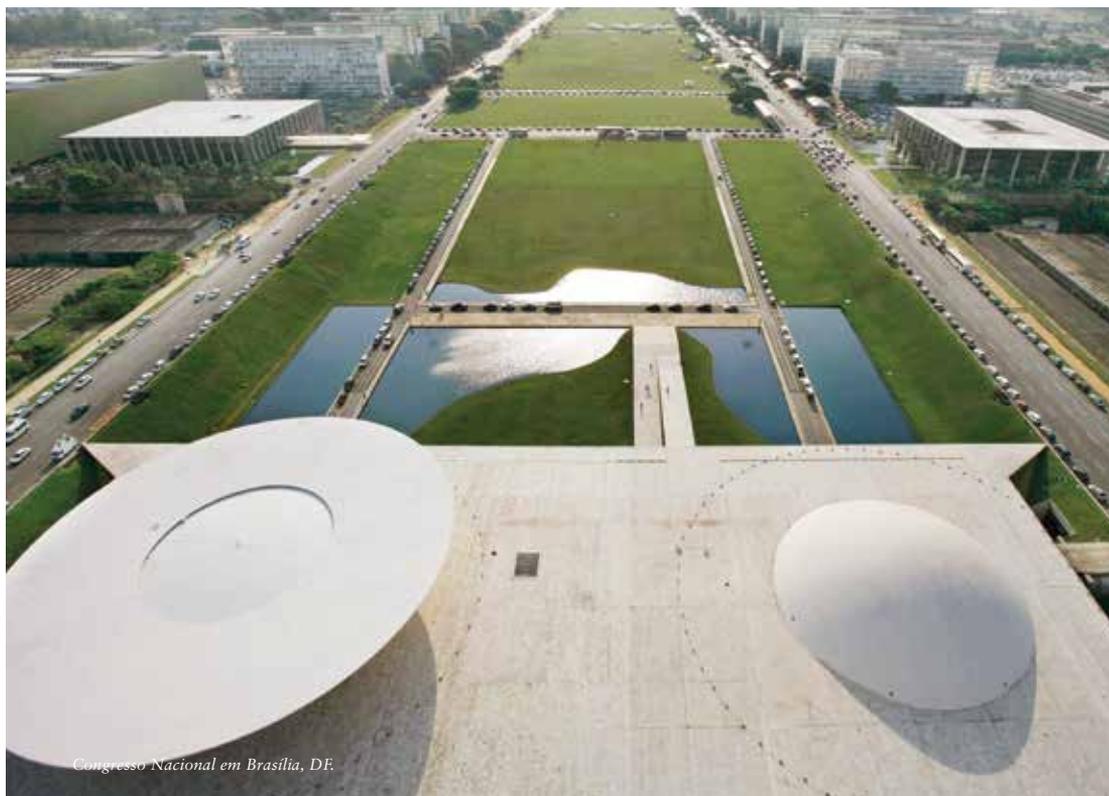
A fragilidade financeira do setor público brasileiro, em todos os níveis, interfere no desenvolvimento de instrumentos como as PPPs. Em muitos países, o governo é, teoricamente, o agente mais sólido, o que permite ao setor privado avaliar o cenário como suficientemente seguro para firmar parcerias.

Já no Brasil, a debilidade financeira gera incertezas ao setor privado. A falta de segurança em relação ao Estado faz com que sejam exigidas garantias adicionais. Vários aspectos, como o endividamento, a carência de poupança e os déficits constantes, geram um ambiente de muita insegurança e tornam necessária a criação de grandes estruturas que possam oferecer garantias a operações de alto custo e grande complexidade financeira.

Em suma, a falta de credibilidade do poder público apresenta-se como um entrave para a consolidação das PPPs, por conta da insegurança que isso gera para os agentes privados.



Investidores do Mercado Financeiro na Bovespa em São Paulo, SP.



Congresso Nacional em Brasília, DF.



Deputados no Congresso Nacional em Brasília, DF.

DESCONFIANÇA MÚTUA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Outro obstáculo a ser superado é a desconfiança mútua entre os setores público e privado. Ambos suspeitam que o outro lado pode agir de forma desleal no processo de implementação da parceria, e, com isso, criam-se inúmeros e complexos instrumentos de defesa de parte a parte.

Suspeitas de deslealdade em ambiente propício à busca de renda sem esforço, isto é, renda sem a contrapartida de geração de valor (*rent seeking*), implica em elevados custos sociais e inviabiliza a implementação de projetos de parcerias que exigem confiança mútua para serem plenamente exitosos.

DESCONSTRUÇÃO DA IMAGEM DA POLÍTICA E DOS POLÍTICOS

A desconfiança recíproca entre agentes públicos e privados infla valores, cria insegurança, deturpa o processo de negociação e gera enorme custo político adicional. Neste ambiente, a corrupção encontra campo fértil.

Para compensar a dimensão da corrupção e da fragilidade financeira no setor público, criaram-se diversos mecanismos de defesa na sociedade. Proliferam sistemas de controle, tribunais de contas, leis complexas, sucessivos processos autorizativos e fragmentação do poder decisório.

Ainda que a burocracia desempenhe um importante papel para garantir a racionalidade necessária ao funcionamento do governo e da coisa pública, ela só é indispensável em sua forma saudável – e não nesta forma meramente defensiva, que é o reflexo da insegurança e da imagem negativa do setor público.

O efeito disso é que há sempre a suspeita de irregularidade pairando sobre a atividade política, e, com isso, a imagem do político de um modo geral se degrada, fazendo aumentar significativamente os custos de transação na sociedade brasileira.

CONCENTRAÇÃO EXCESSIVA

O setor privado possui vícios que também se apresentam como obstáculos nesse cenário, como o corporativismo, a cartelização e a concentração econômica que reduz o nível de competitividade. No Brasil, tradicionalmente, a concentração da atividade econômica é uma característica. Nos Estados Unidos, por exemplo, essa prática é considerada crime.

Essa concentração não se deve apenas ao número mais reduzido de agentes capazes de participar de contratos grandes de PPPs, mas também à própria legislação, que estimula a criação de organismos, associações, federações, cartéis e institutos que reúnem potenciais concorrentes, para defender o seu interesse comum, mesmo que em prejuízo do consumidor e contribuinte. Cria-se, então, um mecanismo de organização do mercado nos moldes de um cartel, enfraquecendo a concorrência e resultando em preços mais elevados.

FRAGMENTAÇÃO DO PROCESSO POLÍTICO

O sistema político brasileiro é outra barreira para as PPPs. Com intensa proliferação de partidos, propicia-se com mais facilidade a formação de vetos do que a de consensos. Qualquer partido ou coalizão, mesmo que não seja grande, pode vetar ações públicas ou legislativas, enquanto o ideal seria um sistema político que estimulasse a formação de correntes majoritárias nítidas e contribuísse, com isso, para o avanço de projetos de modernização do arcabouço legislativo e administrativo do país.

Hoje, o Brasil conta com dezenas de partidos políticos com representação parlamentar, e uma Constituição Federal que dá origem a uma estrutura política que é uma mistura entre os sistemas parlamentarista e presidencialista. Este cenário dificulta o consenso, e sem consenso não se governa.

TRIBUTAÇÃO DESESTIMULADORA ESTADO PROVIDOR

Uma das mais visíveis consequências da falta de consenso mínimo no processo político no Brasil é a absoluta incapacidade da sociedade brasileira para reformar suas instituições, dentre elas o arcaico e inadequado sistema tributário nacional.

No caso das PPPs, as empresas participantes continuam a ser tratadas como se realizassem serviços estritamente privados e geradores de lucros – e, por conta disso, muitas vezes pagam tributos elevados. No entanto, isso acaba repercutindo em custos mais altos para o próprio setor público e para toda a sociedade.

A solução para esse problema está em uma legislação tributária ajustada às características de tais contratos.

LEIS RÍGIDAS E POUCO ADAPTATIVAS

Em decorrência da dificuldade de consenso existente no sistema político brasileiro, perpetua-se uma legislação rígida e pouco adaptativa. Mais uma vez, cumpre citar o caso da área tributária, na qual os políticos não conseguem promover uma reforma consensual, mesmo com o atual sistema sendo um enorme estorvo para a produção doméstica.

Duas leis específicas exemplificam a rigidez e a inadequação. Uma é a Lei nº 8.666/93, que trata do processo de licitação, e não é alterada há duas décadas. A outra é a Lei de Responsabilidade Fiscal, criada em 2000 para disciplinar os gastos governamentais, que cria obstáculos para as PPPs, embora seja fundamental ressaltar sua enorme contribuição para o saneamento das finanças públicas brasileiras.

Ambas necessitam de urgente adaptação à nova realidade contratual surgida com a experiência das PPPs.

Finalmente, há a percepção assistencialista que a sociedade brasileira tem sobre as obrigações licitadas. Uma PPP implica que o setor privado opere um determinado serviço público, mas a percepção geral é a do Estado como produtor de todos os serviços públicos prestados à sociedade. Um exemplo é o caso dos presídios. Atualmente, o custo de cada detento para o setor público é três vezes maior do que o custo de um bolsista universitário. Ainda assim, quando se considera privatizar o sistema penitenciário, há grande resistência, pois persiste o preconceito arraigado de que cabe exclusivamente ao Estado fornecer tudo o que a sociedade necessita, mesmo que seja gritantemente visível sua incapacidade financeira para atender a todas essas necessidades.

Em muitos países, o setor privado é parceiro do governo em segmentos que contemplam desde presídios até arrecadação de impostos. No Brasil, o paternalismo estatal rejeita quaisquer iniciativas de parceria em áreas como essas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os pontos citados refletem empecilhos enormes para a economia do país e determinam os grandes atrasos do setor público brasileiro. Nossa infraestrutura está sucateada: não há condições de escoar a produção, e o transporte, o saneamento, a educação, a segurança e a assistência de saúde não atendem às necessidades da população.

É fundamental refletir com seriedade sobre essas questões. A Fundação Getúlio Vargas vem desempenhando um importante papel como organismo de pensamento e reflexão sobre os grandes temas nacionais, e passa agora a contribuir para que haja diálogo entre o setor público e a sociedade, de forma a fazer com que as PPPs criem a sinergia necessária para o país superar as suas enormes carências de investimentos em infraestrutura física e social.



O DIREITO E AS PARCERIAS EMPRESARIAIS E CONTRATUAIS ENTRE ESTADO E PARTICULARES



Carlos Ari Sundfeld

Professor da Escola de Direito de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas

Possui doutorado e mestrado em direito administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Carlos Ari Sundfeld atua como professor, pesquisador, parecerista independente e árbitro nas áreas de direito público e regulação. É professor fundador da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV/FGV), além de presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), da qual foi criador. Esteve diretamente envolvido na formulação de diversas inovações legais, em temas como telecomunicações, agências reguladoras, Parcerias Público-Privadas, licitação por pregão e processo administrativo.

Resumo

Em meio a crescentes necessidades de investimento e problemas de gestão, o direito oferece diversos arranjos de parceria entre o Estado e a iniciativa, que se dividem entre duas fórmulas: empresa ou contrato. Neste artigo, Carlos Ari Sundfeld explica as principais diferenças entre estas duas modalidades, citando exemplos fundamentais. Além disso, contextualiza a Lei de Concessão, a Lei de Parceria Público-Privada e as diversas leis setoriais editadas no âmbito federal, todas prevendo negócios público-privados.

Para atender às necessidades de investimento e os problemas crescentes de gestão em nossa sociedade cada vez mais complexa, o direito oferece alguns arranjos interessantes de parceria entre o Estado e a iniciativa privada. Eles seguem duas fórmulas cujas características gerais já são clássicas: empresa ou contrato. O maior ou menor êxito no seu uso depende, em boa medida, da qualidade das instituições jurídicas a que se conectam. Sem solidez jurídica não são viáveis empresas e contratos para empreendimentos sofisticados e de maturação longa.

Que avaliação pode ser feita hoje no Brasil quanto às qualidades jurídicas das parcerias empresariais ou contratuais entre Estado e particulares?

PARCERIAS EMPRESARIAIS

O regime jurídico da associação entre Estado e particular na constituição e manutenção de empresas varia bastante segundo o grau de participação de cada sócio. Há três figuras a considerar: empresas estatais, empresas semiestatais e empresas não estatais com capital público minoritário.

Empresas em que o Estado detém a maioria do capital votante sobre um remanescente de capital privado enquadram-se no gênero empresa estatal, da espécie sociedade de economia mista. São exemplos a Petrobras, estatal federal do setor petrolífero, a Eletrobras, estatal federal exploradora do serviço público de energia, e a Sabesp, estatal do governo paulista que presta serviços municipais de saneamento. São empresas de capital aberto, com ações negociadas em bolsa e forte participação privada. Ao mesmo tempo, são consideradas entidades estatais, integrantes da administração pública indireta.

Seu regime vem de um delicado equilíbrio de soluções jurídicas. De um lado, essas empresas mistas são muito impactadas pelo direito das sociedades anônimas e pela regulação do mercado de capitais, cujo objetivo geral é proteger os acionistas minoritários e garantir

transparência para o mercado quanto à atuação empresarial. A evolução jurídica brasileira nesse campo foi notável a partir da edição da famosa Lei das S/A em 1976, do fortalecimento do regulador (a Comissão de Valores Mobiliários), que ocorreu por mudanças legislativas em 2002, e das práticas de governança corporativa impostas no Novo Mercado, por iniciativa da BMFBovespa. Todavia, ainda falta jurisprudência capaz de definir com mais clareza os limites do exercício de poder do acionista controlador pelo Estado – que, pela soma de poderes que tem, é um sócio majoritário não totalmente confiável. Em tese, esse problema pode ser enfrentado, nos casos em que a participação privada esteja concentrada, pelo mecanismo do acordo de acionista.¹ Essa foi a solução usada, no final da década de 1990, quando o governo mineiro vendeu em bloco uma participação relevante do capital da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). Mas houve um conflito judicial posterior quanto à validade do acordo, sob o argumento de que o poder do Estado sobre suas empresas estatais não poderia ser condicionado ou limitado por acordo de acionistas. A discussão jurídica acabou inconclusa, mas, de qualquer modo, o precedente é negativo.

De outro lado, as sociedades de economia mista estão muito sujeitas ao direito público, que regula a influência e os controles públicos das autoridades do Estado sobre elas, e também limita e direciona a atuação empresarial, para fazer com que sejam realizados alguns fins públicos importantes. O direito público brasileiro aplicável às empresas estatais tem mudado bastante a partir do marco da Constituição de 1988. O sentido mais geral dessa mudança é positivo, pois aumentaram os controles sobre os negócios públicos. Todavia, um problema importante é que as regras de gestão pública, que são cada vez mais aplicadas às empresas estatais (ex.: dever de licitar e de fazer concurso público para admitir empregados), têm se mostrado pouco adaptadas às necessidades empresariais, o que vem impondo custos e incertezas sobre a atuação das sociedades de economia mista.² Assim, a sociedade de economia mista não tem se mostrado um modelo muito adequado para novas parcerias.

¹ SUNDFELD, Carlos Ari. A participação privada nas empresas estatais. In SUNDFELD, Carlos Ari (coordenador). "Direito Administrativo Econômico", São Paulo, Malheiros, 2000, pp. 264-285.

² SUNDFELD, Carlos Ari. e DE SOUZA, Rodrigo Pagani. Licitações nas Estatais: Levando a Natureza Empresarial a Sério. In SUNDFELD, Carlos Ari (organizador). "Contratações Públicas e seu Controle", São Paulo, Malheiros, 2013, pp. 79-101.

O DESAFIO É CONSTRUIR UMA GOVERNANÇA ADEQUADA PARA AS DECISÕES DO PARCEIRO PÚBLICO. ESTAMOS COMEÇANDO A ADQUIRIR EXPERIÊNCIA NESSE ÂMBITO.

Por isso, nos últimos anos, uma alternativa vem sendo testada no âmbito federal: a de o poder público, por meio de empresa estatal, ingressar como acionista minoritário relevante de empresa do setor privado, participar do seu controle pela via de um acordo de acionista e, por meio de contratos administrativos, associar-se a essa empresa para empreendimentos importantes. Caixa Econômica Federal e Telebras já fizeram associações desse tipo. O resultado é uma empresa semiestatal, que celebra, sem licitação, contratos de prestação de serviços ou de fornecimento com a estatal que é sua sócia e, assim, tem garantia de mercado e de receita por prazo longo, em uma parceria estável.³ Como o poder público é minoritário, além de a empresa não se sujeitar às regras de gestão pública, o acionista privado fica mais seguro. Ainda é cedo para avaliar esse tipo de iniciativa, ainda vista com alguma desconfiança pelos órgãos de controle, por envolverem contratos sem licitação. Mas pode ser um caminho interessante.

O modelo de empresas não estatais com capital público minoritário vem sendo desenvolvido há muitos anos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que adquire participações em empresas do setor privado, para viabilizar sua reestruturação e expansão (casos mais recentes são os da OI e da JBS). A gestão da empresa é totalmente de direito privado. O regime jurídico aplicável na relação entre as partes (acionista público e acionista privado) é o da legislação societária comum (Lei das S/A e outras), que já alcançou sua maturidade. A previsibilidade da ação do parceiro público vem sendo assegurada pela qualidade da governança do BNDES, com seus 60 anos de história.

Mas seria esse modelo replicável fora do BNDES? O governo federal entendeu que sim, quando concebeu a privatização de aeroportos e impôs que a concessionária, resultante de licitação, seria uma empresa sob controle privado, mas com capital também subscrito pela União, por meio da Infraero. Outras empresas estatais, e mesmo fundos de origem pública, têm seguido esse caminho, seja para expandir negócios (caso da Sabesp) ou para

fazer investimentos (caso do FGTS, que criou um fundo de investimento para comprar participações societárias). O modelo jurídico não tem suscitado muitas dúvidas. Vem se reconhecendo grande discricionariedade para o Estado escolher seus parceiros, sem necessidade de licitação (salvo quando a parceria nasce junto com a outorga da concessão). O desafio é construir uma governança adequada para as decisões do parceiro público. Estamos começando a adquirir experiência nesse âmbito.

A conclusão é que a fórmula empresarial tem sido resgatada nos últimos anos para viabilizar parcerias entre Estado e iniciativa privada, mas o tradicional modelo da empresa estatal está em baixa. Empresa não estatal com participação pública minoritária parece ser o novo caminho. A qualidade do relacionamento entre as partes vai depender muito da qualidade jurídica dos acordos de acionistas construídos e das práticas desenvolvidas para a solução de conflitos. A adoção da arbitragem, viabilizada por uma lei de 1996 e em expansão no Brasil, surge como a opção natural.

Vale observar que, mais recentemente, vem sendo experimentada uma solução mais leve, que, com alguma liberdade, pode-se denominar como “quase empresarial”. A ideia é que o Estado, usando direitos seus, que tenham valor patrimonial (ex.: títulos representativos de direito adicional de construção em áreas urbanas), subscreva cotas de fundos de investimentos constituídos sob a regulação

³ SUNDFELD, Carlos Ari. e DE SOUZA, Rodrigo Pagani e PINTO, Henrique Motta. Empresas semiestatais e sua contratação sem licitação. In SUNDFELD, Carlos Ari (organizador). “Contratações Públicas e seu Controle”, cit., pp. 102-129.

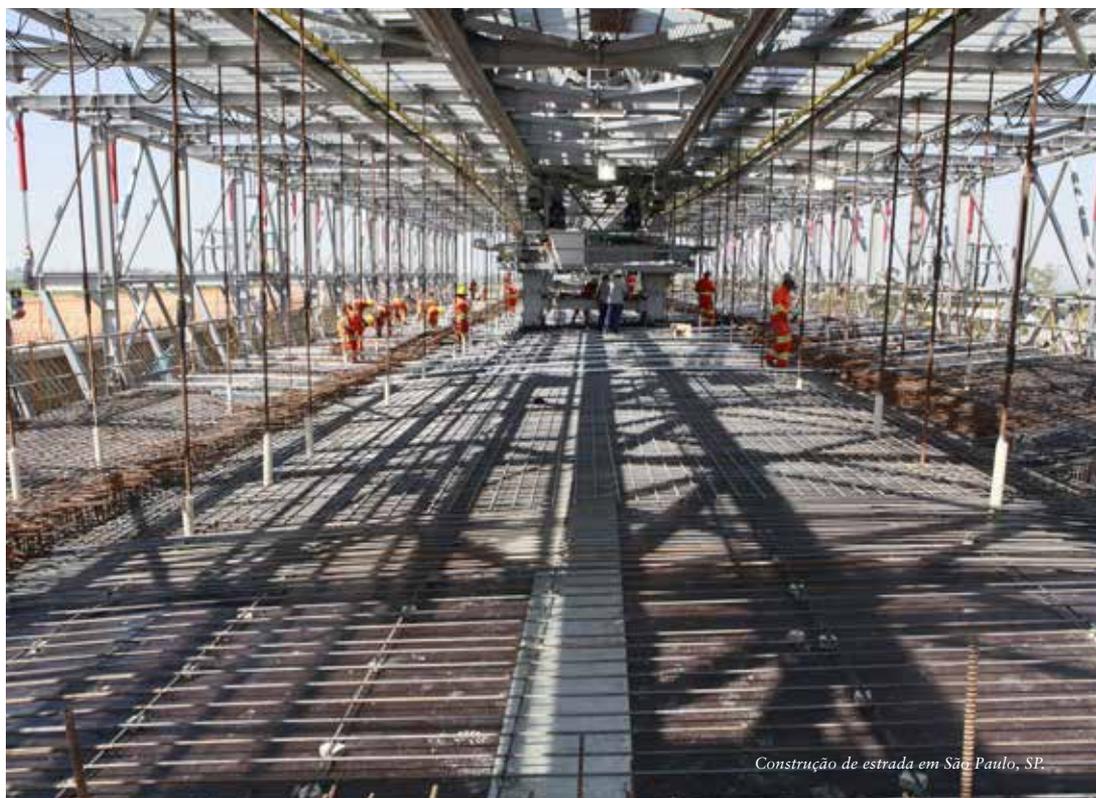
da Comissão de Valores Mobiliários, os quais se tornam veículos de associação com capitais de origem privada para empreendimentos de diversos tipos. Tecnicamente, esses fundos não têm personalidade jurídica, ficando sua gestão a cargo de terceiros, atores do mercado financeiro. Mas têm patrimônio próprio (imóveis, ações de empresas) e travam relações jurídicas (contratos, p.ex.). Em suma, são “quase empresas”. A vantagem no uso desses fundos pelo Estado se deve, por uma parte, à possibilidade de dar mais agilidade para transacionar tanto com os bens que lhes são transferidos pelos cotistas, como com as participações que adquiram. Por outra parte, esses fundos se sujeitam a um regime regulatório financeiro que já alcançou bom nível de confiabilidade, o que protege o patrimônio público, atrai parceiros privados e facilita a transação com as cotas.

PARCERIAS CONTRATUAIS

O principal modo de estabelecer parcerias entre o Estado e empresas do setor privado para a realização de empreendimentos é a celebração de contratos.

Para viabilizá-los, uma Lei de Concessão foi editada (lei federal nº 8.987, de 1995), criando um regime geral, de aplicação nacional (isto é, à União, aos estados e aos municípios), para o contrato que hoje chamamos de concessão comum. O modelo básico desse contrato foi a concessão de serviço público. O que fez a Lei de Concessão, sem renegar as ideias tradicionais, foi modificá-las parcialmente, no que fosse útil para aumentar a segurança do concessionário e, assim, tornar mais atrativa a relação.

Tradicionalmente, o objeto desse tipo de contrato é a delegação, pelo Estado ao concessionário, da implantação ou gestão de empreendimento público, ficando os investimentos a cargo do concessionário, para serem recuperados com a posterior exploração, em geral por tarifas pagas pelos usuários finais. Segundo o modelo clássico, o concedente deveria ter extensos poderes para modificar as condições de implantação ou exploração do empreendimento, desde que respeitasse o equilíbrio econômico-financeiro e, assim, não impusesse prejuízos injustos ao concessionário. Essa premissa foi mantida pela Lei de Concessão, que,



Construção de estrada em São Paulo, SP.

no entanto, inviabilizou, na prática, a chamada encampação pelo Estado, isto é, a extinção do contrato antes do prazo por razões de interesse público. A encampação passou a depender de dois requisitos de difícil realização: a autorização prévia, caso a caso, do Poder Legislativo, e o pagamento também prévio de indenização ao concessionário. Com isso, afastou o risco do puro e simples confisco dos investimentos do concessionário.

Ao lado da Lei de Concessão, temos no Brasil um número grande de leis setoriais editadas no âmbito federal, em telecomunicações, energia elétrica, petróleo, portos, saneamento etc., todas prevendo negócios público-privados, com nomes variados: concessões, arrendamentos, contratos de partilha, ou mesmo autorizações.⁴ Várias dessas leis utilizam a Lei de Concessão como norma subsidiária de seus contratos; é o caso da energia elétrica e dos aeroportos, por exemplo. Outras têm seus próprios modelos de contrato, como no setor petrolífero e em telecomunicações. Mas, em termos gerais, há nessa legislação a orientação comum de buscar o equilíbrio entre os valores públicos e os interesses dos investidores e de obter relações jurídicas estáveis e seguras.

Quase uma década após a Lei de Concessão, que dispõe sobre a concessão comum, surgiu mais uma, que chamamos de Lei de Parceria Público-Privada – PPP (lei federal 11.079, de 2004).⁵ A Lei de PPP criou dois novos tipos de concessão: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. É uma espécie de lei de complementação à Lei de Concessão, pois o regime das concessões patrocinada e administrativa é, em boa parte, o mesmo da concessão comum.

Concessão administrativa é aquela em que todas as parcelas do preço devido ao concessionário serão pagas por um ente estatal, não por usuários pulverizados. Um exemplo seria a concessão administrativa para a empresa investir, construir e operar hospital público. Como na saúde pública, os usuários não pagam pelos serviços, toda a remuneração do concessionário tem de vir do Estado.

Além da concessão administrativa, a Lei de PPP prevê a concessão patrocinada, em que o concessionário é remunerado por um misto de tarifa cobrada dos usuários e de preço pago pelo Estado. É instrumento útil para empreendimentos rodoviários novos, por exemplo, em que, nos primeiros anos, a receita de tarifa é insuficiente para pagar o concessionário. Aí o contrato prevê uma complementação pelo Estado.

O que há de semelhante entre essas novas concessões PPP (administrativas ou patrocinadas) e as antigas concessões (comuns) de serviço público é que, em todas elas, o concessionário faz investimentos iniciais para implantar um serviço ou infraestrutura, os quais serão amortizados a seguir, no curso de um prazo longo, sendo a remuneração uma contrapartida pelas utilidades que o serviço ou infraestrutura propiciam. O regime jurídico comum a todos esses contratos tem a ver com a necessidade de assegurar segurança ao investidor no decorrer de um período dilatado; do contrário, ele não faria investimento algum.

Nas concessões PPP, como os pagamentos vêm diretamente de entes estatais, é preciso muita prudência na decisão de contratar, pois os negócios vão onerar o orçamento público de muitos anos futuros. Por isso, a lei brasileira de PPP tem regras fortes para limitar e controlar esse endividamento, em nome da responsabilidade fiscal. A sobredita norma foi prudente, restritiva, impedindo que ocorresse a disseminação muito ampla ou rápida dessas contratações, o que poderia colocar em risco o equilíbrio orçamentário, que tem sido prioridade nacional nos últimos 20 anos.

E o que se pode dizer da aplicação concreta do sistema nesses quase 20 anos? A avaliação é positiva. Novos empreendimentos vêm surgindo regularmente e não tem havido crises graves em seu funcionamento.

Com base direta na Lei de Concessão, os mais importantes estados da federação – especialmente São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul – implantaram grandes programas de concessão de suas estradas, melhorando bastante suas malhas rodoviárias. Mas, como é natural, surgiram

⁴ Ampliar em SUNDFELD, Carlos Ari. "Direito Administrativo Contratual", coleção "Pareceres", vol. II, 2013, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais.

⁵ Ampliar em SUNDFELD, Carlos Ari (coordenador). "Parcerias Público-Privadas", 2ª. ed., 2011, S.Paulo, Malheiros.

conflitos envolvendo o concessionário durante a execução dos contratos. Por vezes, os conflitos se deram com os usuários, insatisfeitos com a obrigação de pagar tarifas (pedágios). Outras vezes, os conflitos foram com o concedente, que se recusava a cumprir o ajustado (reduzindo unilateralmente o pedágio, por exemplo). Muitas ações judiciais foram propostas e, no geral, a Justiça optou pela segurança, mantendo a relação nos termos previstos no contrato.⁶

A constatação, portanto, é que a Lei de Concessão tem sido capaz tanto de gerar importantes projetos de parceria entre o Estado e o setor empresarial, como oferecer segurança jurídica, para sua continuidade no longo prazo.

A aplicação da Lei de PPP vem evoluindo positivamente, ano a ano. No caso brasileiro, já temos boas experiências nos estados, como a Linha 4 do metrô de São Paulo, além de vários estádios construídos para a Copa do Mundo. Houve muita crítica e desconfiança, inclusive no meio jurídico, quando da edição da lei. Todavia, esses anos de aplicação vêm mostrando que se trata de um instrumento importante e consistente, que pode ajudar a administração pública a se capacitar para atender às suas inúmeras obrigações.

Além das características intrínsecas à legislação, um elemento institucional tem contado no Brasil para o sucesso do programa de negócios público-privados. Trata-se do fato de terem sido instituídas agências reguladoras para celebrar ou administrar esses ajustes. No nível federal, essas agências são separadas por setores: telecomunicações, energia elétrica, petróleo, portos, aviação civil, transportes terrestres etc.⁷

No nível dos estados, a tendência tem sido a criação de agências multisetoriais. Embora

haja certa heterogeneidade entre as várias agências, seja no âmbito federal como estatal, elas trouxeram mais profissionalismo à análise de questões contratuais e regulatórias e, em muitos casos, conseguem atuar com razoável autonomia, estando seus dirigentes protegidos por exercerem mandatos com prazo certo.

Além disso, na tomada de decisões, as agências reguladoras foram obrigadas, por suas leis de criação, a realizar processos administrativos (consultas públicas para edição de regulamentos, processos sancionadores, processos públicos para revisão de tarifas etc.). Nesse trabalho, elas obedecem as Leis de Processo Administrativo, que foram surgindo contemporaneamente à criação das agências. A Lei de Processo Administrativo do Estado de São Paulo é de 1998 (Lei Estadual nº 10.177) e se aplica às entidades desse estado, inclusive às suas agências reguladoras. A Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784), que tem de ser observada pelas várias agências da Administração Federal, é de 1999. O conjunto dessas normas federais e estaduais forma uma legislação consistente, que incorporou e consolidou a tradição do direito administrativo, que já vinha se desenvolvendo regularmente no Brasil há décadas, em temas como a exigência de motivação de atos administrativos, o direito à defesa administrativa ampla e prévia para acusados de infração, o recurso administrativo, a estabilização de atos administrativos pela passagem do tempo, impedindo sua invalidação etc.⁸

O Brasil conta com legislação e prática jurídica já maduras quanto aos negócios público-privados. Com isso, esses negócios têm se constituído em alternativa relevante e efetiva para a ampliação dos investimentos, que é um desafio crucial do desenvolvimento econômico e social do país.

⁶ Como exemplo, veja-se TJSP, 11ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível 9071957-93.2009.8.26.000, rel. Des. Oscild de Lima Jr., j. 14.5.12; e TRF-4, 4ª. Turma, Apelação 0010436-16.2003.404.7000/PR, j. 3.2.2010.

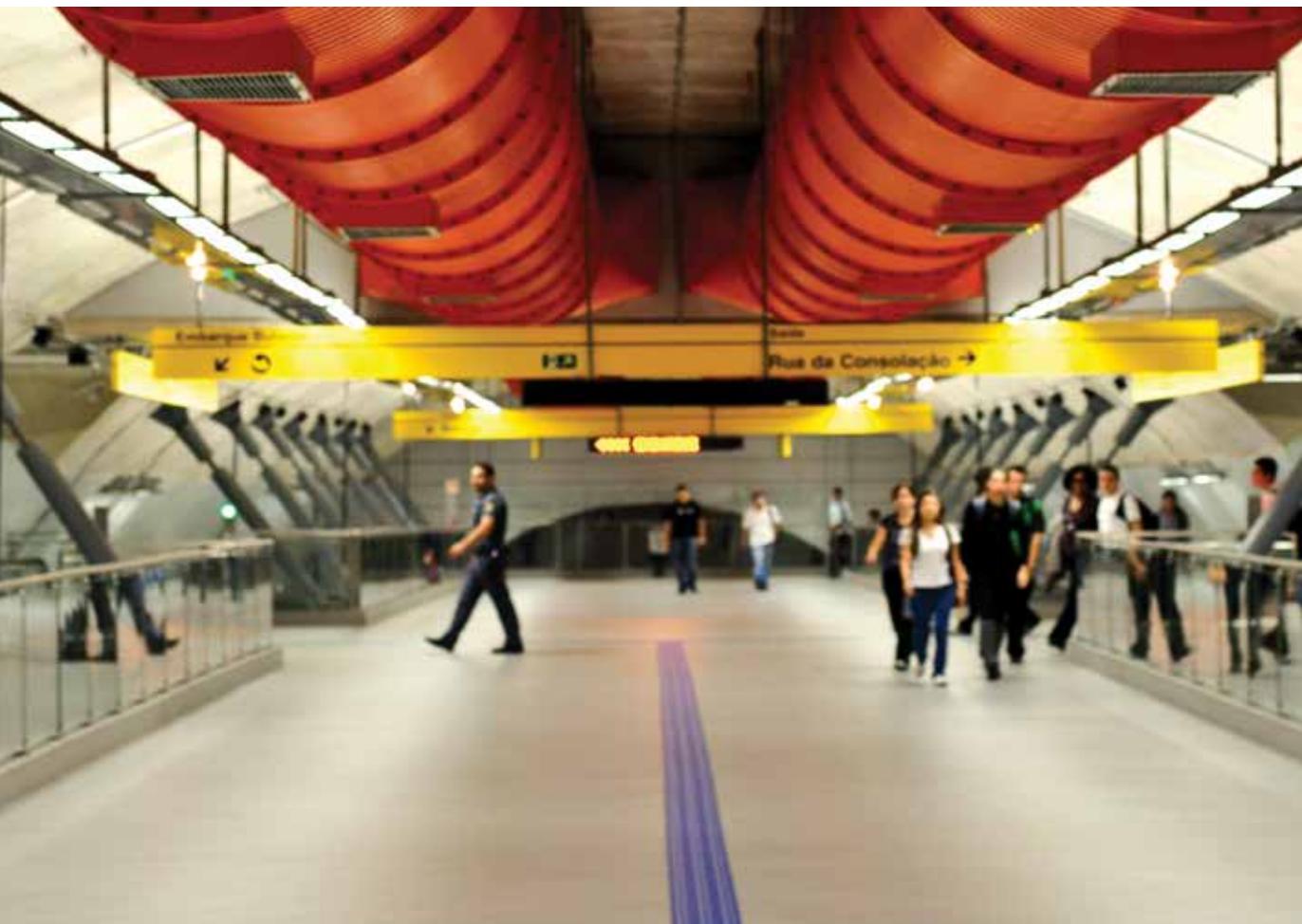
⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às Agências Reguladoras, em Carlos Ari Sundfeld (coord.), "Direito Administrativo Econômico", cit., pp. 17-38.

⁸ Ampliar em SUNDFELD, Carlos Ari e MUÑOZ, Guillermo Andrés (coordenadores), "As Leis de Processo Administrativo", 2000, S.Paulo, Malheiros.

Ponte Rio Negro em Manaus, AM.



LIÇÕES APRENDIDAS COM A LINHA 4 DO METRÔ DE SÃO PAULO



Mario Engler

Professor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

Mario Engler é coordenador do curso de mestrado profissional, do curso de direito societário e professor do curso de direito da infraestrutura do programa de pós-graduação *lato sensu* da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV/FGV). Como procurador do Estado de São Paulo, assessorou o governo do estado no programa de desestatização, na formatação de Parcerias Público-Privadas e em várias operações financeiras e de mercado de capitais. Foi diretor presidente da Companhia Paulista de Parcerias (CPP) e conselheiro de administração da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). Integra o corpo de árbitros da Câmara de Arbitragem do Mercado da BM&F Bovespa e exerce a chefia da Consultoria Jurídica da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. É também autor de vários trabalhos publicados sobre temas de direito societário e negócios entre os setores público e privado.

Resumo

O projeto da Linha 4 do Metrô de São Paulo foi estruturado de forma pioneira pelo governo do estado, ao utilizar-se do modelo de Parceria Público-Privada, previsto na Lei federal nº 11.079/2004. Neste artigo, Mario Engler explica os desafios e dificuldades enfrentados ao longo de todo o projeto, bem como as conseqüentes decisões tomadas para superá-los. Além disso, é abordado o projeto da Linha 6 do metrô, modelado de forma a produzir melhores resultados para o poder público, segundo o autor.

O Estado de São Paulo agiu de forma pioneira quando decidiu utilizar o modelo de Parceria Público-Privada (PPP), previsto na Lei federal nº 11.079/2004, para estruturar o projeto da Linha 4 (Amarela) do Metrô de São Paulo. A linha possui 12,8 quilômetros de extensão, com 11 estações e uma frota de 29 composições de trens, com capacidade para transportar um milhão de passageiros por dia, cobrindo o percurso entre a Luz (área central da cidade de São Paulo) e Vila Sônia (região do Morumbi). Além disso, existe a possibilidade de extensão futura da linha até a cidade vizinha de Taboão da Serra, atualmente servida por integração com ônibus metropolitano.

O projeto demandou investimentos do governo do estado da ordem de US\$ 922 milhões, para construção de obras civis, complementado por mais US\$ 340 milhões por parceiro privado, para aquisição de sistemas e material rodante.

A Linha 4 foi concebida para entrar em operação em duas fases sucessivas, sendo a primeira composta por seis estações (Butantã, Pinheiros, Faria Lima, Paulista, República e Luz), já em funcionamento, e a segunda por mais cinco (Vila Sônia, Morumbi, Fradique Coutinho, Oscar Freire e Higienópolis), ainda a ser inaugurada. O traçado cumpre o importante papel de integração da malha existente, operada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) e pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), ambas funcionando como empresas estatais controladas pelo governo do estado.

A decisão de iniciar o programa de Parcerias Público-Privadas no Estado de São Paulo, com um projeto da magnitude e complexidade da Linha 4, implicou em assumir alguns riscos. A inexistência de paradigmas conhecidos – e devidamente testados na prática – representou enorme desafio para a equipe de governo responsável pela elaboração e implementação do projeto. Como participante deste seletivo grupo, na qualidade de então diretor presidente da Companhia Paulista de Parcerias (CPP), creio que o sucesso do empreendimento decorreu de uma combinação de fatores, com destaque especial para o engajamento e

A PRIMEIRA LIÇÃO APRENDIDA COM O PROJETO DA LINHA 4 RESIDE NA CONSTA- TAÇÃO DE QUE VALE MUITO À PENA O GOVERNO INVESTIR TEMPO E DINHEIRO PARA CONTRATAR UM BOM CONSULTOR

competência dos técnicos de governo, o apoio de reconhecida consultoria externa e grande dose de vontade política.

À época, não estava ainda em voga o mecanismo de manifestação de interesse privado – que veio a se disseminar posteriormente –, em que os agentes econômicos são autorizados a apresentar estudos, com maior ou menor grau de detalhamento, para subsidiar o setor público na modelagem e futura licitação do projeto de infraestrutura, abrangendo as vertentes jurídico-institucional, econômico-financeira, construtiva, instalação de equipamentos, técnico-operacional, ambiental etc.

A primeira lição aprendida com o projeto da Linha 4 reside na constatação de que vale a pena o governo investir tempo e dinheiro para contratar um bom consultor – com experiência profissional e capital reputacional –, com o propósito de assessorá-lo na fase de estruturação do projeto. Cabe também ao *advisor* contratado fazer a interlocução qualificada com potenciais interessados em participar do certame, de modo a assegurar o equilíbrio entre a atratividade privada do projeto e a eficiência econômica da contratação pública.

Além do retorno financeiro adequado por assumir riscos inerentes ao empreendimento, os investidores e seus financiadores são extremamente sensíveis ao quesito da segurança jurídica. Já em relação ao setor

público, o ideal é promover uma licitação que seja ao mesmo tempo competitiva e que consiga atrair interessados realmente capazes de cumprir as obrigações contratadas. Não há nada mais vexatório para o governo do que uma licitação que resulte deserta, ou em que o vencedor se mostre posteriormente incapaz de executar o objeto licitado.

Por outro lado, não é tarefa simples identificar pleitos legítimos entre as mais variadas reivindicações apresentadas pelo setor privado ao projeto de infraestrutura que o setor público pretende licitar. O mesmo pode ser dito do trabalho de convencimento de representantes do governo, para que aceitem as demandas dos empreendedores, tidas como justificadas, para assegurar o sucesso da licitação. Tudo isso compõe o rol de tarefas executáveis pelo consultor, que mantém relação de confiança e lealdade com seu contratante.

A legislação vigente permite que a remuneração do assessor contratado tenha caráter contingente e fique vinculada, no todo ou em parte, ao resultado da licitação. É possível ainda prever que os honorários pactuados sejam pagos diretamente pelo vencedor da licitação, como condição para a celebração do contrato de concessão ou PPP. Estes expedientes foram utilizados no projeto da Linha 4 e funcionaram de forma bastante satisfatória.

O principal risco da PPP da Linha 4 do Metrô residia na interface entre as obras de construção civil (túneis, pátios, estações etc.), contratadas pelo Metrô sob a égide da Lei nº 8.666/99, e a instalação de sistemas e material rodante, cujo fornecimento ficou a cargo do parceiro privado. Nesse cenário, qualquer demora na liberação das obras de construção civil acarretaria forçosamente em atraso no início da operação de transporte. Por sua vez, o atraso resultaria na frustração das receitas estimadas pelo parceiro privado, aliado ao custo de carregamento do financiamento contraído para cumprir as obrigações de investimento na concessão (aquisição de sistemas e material rodante). Para mitigar tal risco, o contrato de PPP previu o pagamento de multas compensatórias pelo Estado.

Intercorrências havidas durante a fase de construção tornaram necessária a readequação do cronograma inicialmente previsto para a entrada em operação de várias estações da Linha 4, com a conseqüente obrigação do Estado de compensar o parceiro privado. O problema não teria surgido se o parceiro privado ficasse responsável pela realização das obras, juntamente com a instalação de sistemas e material rodante – em outras palavras, se o escopo da PPP fosse mais amplo e englobasse as funções de construção e de fornecimento de equipamentos, em lugar de se limitar à última delas.

Quando da licitação da PPP da Linha 4, o marco legal vigente prescrevia que qualquer pagamento do poder público ao parceiro privado somente poderia ser feito após a disponibilização do serviço concedido. Dessa forma, o parceiro privado era compelido a investir primeiro na construção e montagem da infraestrutura, para depois auferir receitas pela cobrança de tarifas ou recebimento de contraprestação pecuniária paga diretamente pelo poder público. Para tanto, o parceiro privado precisava ter acesso a financiamento mais elevado, em que o credor aceitasse correr o risco associado à conclusão das obras, e não apenas decorrente da operação de infraestrutura já construída.

Na prática, a regra legal funcionava como limitador do montante total de investimento que o parceiro privado poderia assumir, tornando necessária a contratação, pelo poder público, no regime da Lei nº 8.666/93, da construção ou do fornecimento em separado da parte de infraestrutura vinculada à prestação do serviço concedido. A alternativa do investimento público estava reforçada, se o poder concedente tivesse acesso a empréstimos de entidades multilaterais (com garantia soberana da União), em condições mais vantajosas do que as aplicáveis às captações do parceiro privado (inclusive junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES). Foi exatamente isso o que ocorreu na Linha 4, cujas obras de construção civil foram financiadas pelo Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento Japonês (JBIC).

Esse quadro foi substancialmente alterado com o advento da Lei nº 12.766/2013 (fruto da conversão da Medida Provisória nº 575), que instituiu a figura do aporte de recursos públicos durante a fase de investimento – embora vinculado a etapas efetivamente executadas –, conferindo-lhe tratamento tributário compatível com a temporalidade da geração de caixa do projeto.

Essa alteração legislativa motivou o Estado de São Paulo a modelar de outra forma o projeto da Linha 6 do metrô, para também incluir no objeto da PPP a obrigação do parceiro privado de promover as desapropriações e a construção da infraestrutura básica – além da aquisição do material rodante e sistemas –, em conjunto com a operação do serviço de transporte de passageiros. O “empacotamento” de várias relações de fornecimento em um único contrato resolveu o problema da administração da interface entre diferentes contratados pelo poder concedente. O efeito final consistiu na redução do risco de o atraso nas obras – por culpa do construtor contratado isoladamente – repercutir negativamente nas obrigações assumidas pelo Estado perante o concessionário.

Ao que tudo indica, a opção pela contratação integrada, que norteou a modelagem da Linha 6, tende a produzir melhores resultados para o poder público do que a separação contratual, conforme adotado na Linha 4. Todavia, a vantagem da unificação contratual ainda precisa ser confirmada em concreto, antes de se tornar um *benchmark* para projetos futuros. Um ponto particularmente difícil é a instituição de um mecanismo contratual para controlar a liberação dos aportes de recursos públicos, *pari passu* ao andamento das obras, sem que o parceiro privado fique à mercê de voluntarismos políticos, e tampouco expondo o poder público ao risco de pagar por algo que não foi corretamente executado.

As soluções concebidas no projeto da Linha 6, para alocação de riscos relacionados às desapropriações e de natureza geológica – que podem impactar o ritmo e custo final da construção –, suscitam algumas dúvidas. Embora seja louvável a proposta de compartilhamento de riscos entre as partes – público e privado –, é essencial que os incentivos sejam bem desenhados para evitar distorções de comportamento típicas de *moral hazard*.



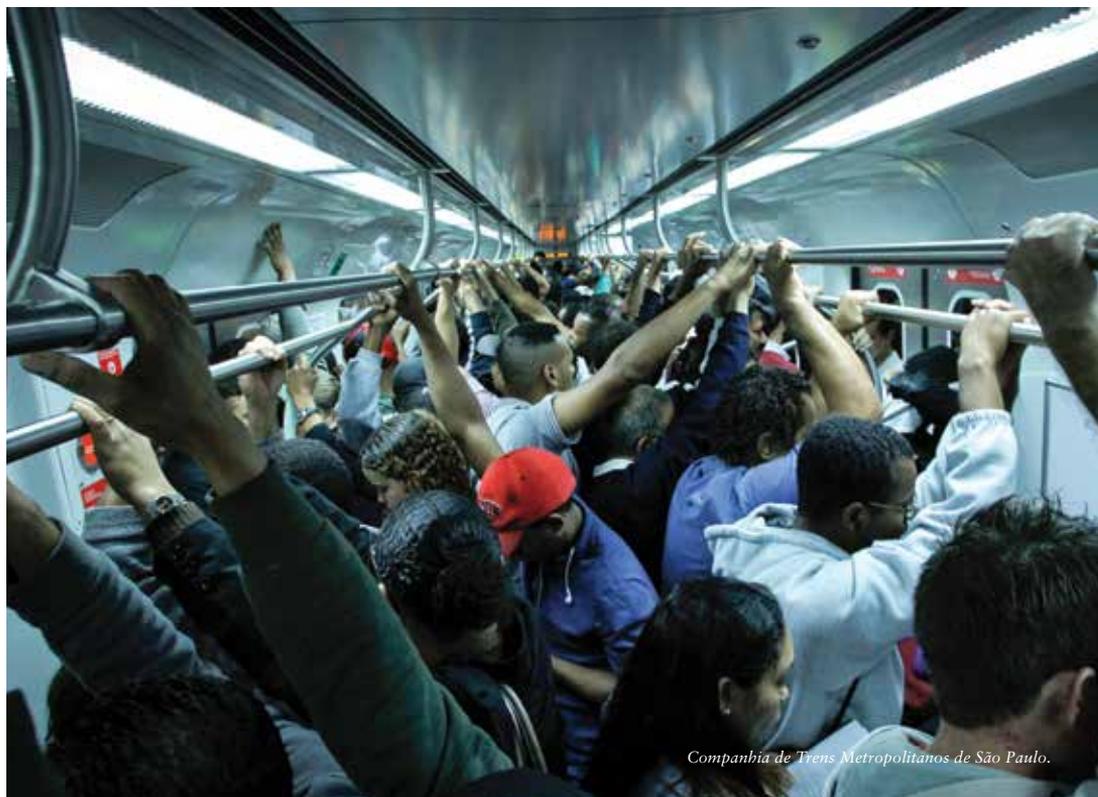
Passageiros na Estação Barra Funda.

Uma questão que costuma surgir na modelagem do projeto diz respeito à conveniência de se exigir do concessionário a comprovação da obtenção de financiamento para custear os investimentos previstos no contrato de concessão. A ideia, nesse caso, é configurar desde logo a inadimplência do concessionário, diante da falta de condições financeiras para realizar os investimentos programados, em lugar de esperar o término do prazo contratual para então constatar que, de fato, não ocorreram de forma tempestiva.

Conquanto essa exigência tenha constado do contrato da PPP da Linha 4, a sua utilidade prática mostrou-se questionável a posteriori. Isso porque, de certa maneira, restringiu a liberdade do parceiro privado de buscar outras fontes de financiamento consideradas mais adequadas, notadamente por intermédio do mercado de capitais. Na realidade, para o poder concedente é mais importante certificar-se de que os investimentos estão sendo realizados conforme o cronograma estabelecido no contrato, do que saber como o concessionário pretende financiá-los.

O modelo de repartição de risco de demanda utilizado na PPP da Linha 4 revelou-se satisfatório, tanto que foi repetido na Linha 6. No caso de projetos *green field*, em que não existe um histórico conhecido de fluxo de passageiros, a melhor solução parece ser a divisão do risco entre ambos os contratantes, com base em um estudo de demanda previamente elaborado.

Para isso, recomenda-se a instituição de faixas ou bandas simétricas de volume de usuários transportados, sendo que o parceiro público assume parcela crescente do resultado contingente, tanto do *up side* quanto do *down side*. Além de contribuir para alinhar os interesses entre as partes, já que a demanda de passageiros também depende da qualidade do serviço prestado pelo concessionário, o mecanismo de compartilhamento pode ser determinante para a obtenção de financiamento pelo parceiro privado na modalidade de *project finance* – em que as receitas do projeto servem de garantia e meio de pagamento do empréstimo concedido.



Companhia de Trens Metropolitanos de São Paulo.

No que se refere ao regime tarifário, a PPP da Linha 4 conseguiu conciliar a segurança jurídica e a previsibilidade da remuneração auferida pelo parceiro privado, com a flexibilidade desejada pelo Estado para definir o preço da passagem cobrada ao usuário, incluindo a manutenção da política de gratuidades. Para isso, a PPP adotou uma tarifa contratualizada, sujeita a reajuste periódico por índice de preços, desvinculada da tarifa efetivamente praticada, que pode ser livremente fixada pelo poder concedente. A tarifa contratualizada é recebida pelo parceiro privado em função de cada passageiro transportado, pagante ou não, e retirada diretamente da entidade responsável pela arrecadação centralizada do sistema integrado de transporte público de passageiros na cidade de São Paulo. Essa entidade possui independência operacional e atua com a lógica de uma câmara de compensação.

Por outro lado, a tarifa contratualizada também assumiu a natureza de remuneração variável: eis que a apuração do valor devido passou a depender do desempenho do concessionário, aferido por meio de indicadores técnicos e de qualidade do serviço (intervalo entre trens, tempo médio de percurso, cumprimento da oferta programada, acidentes e crimes com usuários na linha, validação do acesso, reclamações de usuários e pesquisa de satisfação). O resultado da avaliação, realizada periodicamente, pode reduzir em até 20% a receita tarifária atribuída ao parceiro privado.

Além da tarifa contratualizada por passageiro transportado, o contrato da PPP da Linha 4 estabeleceu o pagamento pelo Estado, diretamente ao parceiro privado, de uma quantia fixa a título de contraprestação pecuniária.

O pagamento da contraprestação pecuniária deveria ocorrer em duas tranches distintas, cada qual desdobrada em 24 parcelas mensais, sendo a primeira após o início da operação da fase inicial (estações Butantã, Pinheiros, Faria Lima, Paulista, República e Luz), e a segunda quando já estivessem em funcionamento todas as 11 estações que compõem a linha.

O edital de licitação previu ainda que o total máximo da contraprestação pecuniária seria de R\$ 150 milhões. Porém, o montante afinal devido corresponderia àquele proposto pelo licitante vencedor. Em outras palavras, quanto menor fosse o pagamento demandado pelo licitante, melhor seria a classificação obtida por sua proposta na fase de licitação. A proposta vencedora aceitou receber uma contraprestação pecuniária de R\$ 75 milhões, ou seja, 50% do teto admitido pelo governo do estado.

Tendo em vista o caráter híbrido da remuneração assegurada ao parceiro privado, que combina tarifa contratualizada com contraprestação pecuniária, a PPP da Linha 4 recebeu o rótulo de concessão patrocinada.

É NECESSÁRIO DESENVOLVER
SOLUÇÕES INOVADORAS EM MATÉRIA
DE ESTRUTURAÇÃO DE GARANTIAS,
QUE POSSAM, AO MESMO TEMPO,
PROPORCIONAR CONFORTO AO
PARCEIRO PRIVADO, SEM IMPOR
CUSTOS EXCESSIVAMENTE ELEVADOS
AO PODER PÚBLICO.

Outro ponto importante da modelagem da Linha 4 foi a prioridade assegurada ao parceiro privado para recebimento da tarifa contratualizada por intermédio de um sistema de arrecadação centralizada. Do total das receitas arrecadadas no âmbito da câmara de compensação, correspondentes ao serviço de transporte prestado pelas empresas controladas pelo estado (Metrô e CPTM), em conjunto com a concessionária da Linha 4, esta última recebe sempre em primeiro lugar, vindo em seguida o Metrô, e por fim a CPTM. Na prática, isso significa que a variável de ajuste no rateio da receita tarifária passou a ser a parcela devida à CPTM. A insuficiência de recursos para custeio das despesas operacionais da CPTM é coberta diretamente pelo tesouro do Estado, a título de subvenção econômica.

O sistema de arrecadação centralizada, combinado com as regras de partilha previstas em contrato, funcionam como autêntica garantia em favor do parceiro privado, no que concerne ao recebimento da tarifa contratualizada. A mesma solução foi adotada na PPP da Linha 6, embora, nesse caso, a prioridade do recebimento esteja subordinada à prévia satisfação do concessionário mais antigo da Linha 4. Naturalmente, o modelo assim concebido tem os seus limites e precisará ser repensado no futuro, à medida que novos concessionários privados ingressem eventualmente na câmara de compensação.

O estado de São Paulo ainda não possui uma agência reguladora no setor de transportes de passageiros com vocação metropolitana. As companhias do Metrô e da CPTM funcionam como meros delegatários, sem manter relação formal de concessão com o estado. Já as atividades do parceiro privado da Linha 4, e também da Linha 6, além de estarem contratualizadas, são acompanhadas e fiscalizadas por uma comissão de monitoramento criada por decreto governamental. A comissão de monitoramento desempenha funções típicas de poder concedente e serve como canal específico de interação entre governo e concessionário.

Aparentemente, os empreendedores privados anseiam pela criação de uma agência reguladora independente no setor de transporte metropolitano de passageiros, dotada de

competência decisória própria, autonomia financeira e corpo dirigente com mandato estável. Na visão dos agentes econômicos, uma agência reguladora com essas características seria mais imparcial na gestão do contrato de concessão, sobretudo em se tratando de reconhecer e respeitar direitos legítimos do concessionário, potencialmente sujeitos a resistências políticas. O Estado de São Paulo continua devendo ao setor privado o atendimento dessa expectativa, apesar de já ter lançado outro projeto de mobilidade urbana (Linha 6 do Metrô), com dimensão e grau de complexidade significativamente maiores que o da Linha 4.

A natural desconfiança do setor privado sobre a vontade política e a capacidade financeira do setor público, para honrar compromissos de longo prazo assumidos em contratos de PPP, tornou imperativo o oferecimento de sólidas garantias no projeto da Linha 4 do Metrô. Coube à CPP estruturar uma garantia destinada a assegurar o pagamento pontual da contraprestação pecuniária (até o limite de R\$ 60 milhões), além das multas compensatórias instituídas em favor do concessionário. Era essencial que a garantia fosse percebida pelos licitantes como suficientemente líquida e dotada de toda segurança jurídica.

Por se tratar da primeira PPP licitada no Brasil, o governo paulista acabou pagando um preço muito alto no quesito garantia. Esse modelo não deve ser repetido em outros projetos com características semelhantes às de São Paulo (a exemplo da Linha 6). A garantia então prestada pela CPP correspondeu ao montante de R\$ 270 milhões e foi estruturada na modalidade de penhor sobre quotas de Fundo de Investimento Financeiro (FIF). A CPP figura como única quotista do FIF, cujo patrimônio é composto por títulos públicos federais, em montante compatível com o valor das obrigações garantidas pela CPP. O resgate de quotas do FIF para pagamento das obrigações eventualmente inadimplidas pode ser solicitado a qualquer momento pelo agente da garantia. A função de agente da garantia é exercida por uma instituição financeira independente, escolhida de comum acordo entre a CPP e o parceiro privado, correndo a respectiva remuneração por conta do FIF.

Para próximos projetos de PPP, fica a lição de que é necessário desenvolver soluções inovadoras em matéria de estruturação de garantias, que possam, ao mesmo tempo, proporcionar conforto ao parceiro privado, sem impor custos excessivamente elevados ao poder público, a ponto de torná-las ineficientes sob a ótica econômica. Uma vertente que merece ser explorada em modelagens futuras consiste na instituição de mecanismos contratuais de constrangimento não financeiro sobre o poder público, de modo a minimizar o risco de inadimplência. Enquadram-se nesta categoria o cumprimento de condições precedentes para a emissão de ordens de serviço pelo poder público, assim como a imposição de obrigações contratuais de fazer ou não fazer, passíveis de tutela específica.

Na época em que a Linha 4 foi licitada, a metodologia consagrada para recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão, com base nos riscos alocados a cada parte (poder público e parceiro privado), atribuía maior peso às projeções financeiras do plano de negócios integrante da proposta econômica apresentada pelo licitante vencedor. Esta tônica prevaleceu no programa de concessões rodoviárias implementado pelo Estado de São Paulo a partir da segunda metade da década de 1990 e, com algumas ressalvas, também foi adotada na Linha 4.

Com o passar do tempo, ganhou destaque o método do fluxo de caixa marginal, que desconsidera os dados da proposta econômica do concessionário, especialmente a taxa interna de retorno implícita. Segundo o novo método, o valor do reequilíbrio porventura devido ao concessionário deve levar em conta as variáveis vigentes no momento em que ocorreu o desequilíbrio, tais como custo de capital, preço efetivo de construção, despesas operacionais incorridas e demanda real.

A alternativa do fluxo de caixa marginal tem sido adotada atualmente pela maioria dos editais de licitação de concessões e PPPs para compensar o concessionário pela realização de investimentos que não estavam previstos no projeto inicial. A PPP da Linha 4 não faz parte desse rol, ao contrário da Linha 6,

que foi modelada mais recentemente e pode incorporar aquela inovação.

Outro ponto que não ficou bem resolvido no contrato de concessão da Linha 4 (como de resto também na Linha 6) foi a disciplina do compartilhamento dos ganhos econômicos auferidos pelo parceiro privado, em decorrência do refinanciamento das dívidas inicialmente contraídas para a realização dos investimentos na concessão. Embora o artigo 5º, inciso IX, da Lei nº 11.079/2004, estabeleça o caráter obrigatório de semelhante disposição contratual, a verdade é que ainda não foi desenvolvido um procedimento tecnicamente apropriado para lhe garantir efetividade concreta.

Merece registro um último aspecto, com o propósito de orientar a modelagem de futuros projetos de PPPs. Trata-se de disciplinar com mais objetividade e precisão a forma de apuração da indenização devida ao parceiro privado, no caso de encampação da concessão por decisão política do poder concedente. Como a encampação está condicionada ao pagamento prévio de indenização ao concessionário, a falta de um critério de cálculo objetivo, previsto no contrato, acaba inviabilizando o seu uso na prática.

Para equilibrar os interesses em jogo, afigura-se recomendável que o contrato de concessão adote uma fórmula que desestime comportamentos oportunistas do setor público. No entanto, a indenização devida não pode impor custos desarrazoados ao poder concedente, a ponto de simplesmente impedir que o instrumento cumpra sua função socioeconômica. Em muitos casos, a ameaça de encampação serve para motivar o concessionário a aceitar a renegociação de certas condições do contrato de concessão, que, com o passar do tempo, tornaram-se excessivamente onerosas aos cofres públicos ou aos usuários do serviço concedido.

É essencial que todo o trabalho de modelagem de projetos de concessão e PPP não ignore a perspectiva evolutiva, seja pela incorporação de experiências passadas bem-sucedidas, seja pela busca constante de soluções inovadoras consideradas mais adequadas.



Trem no pátio Vila Sônia em São Paulo, SP

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES



Dagoberto Antonio Redoschi

Especialista da Fundação Getulio Vargas

Dagoberto Antonio Redoschi é graduado em economia pela Faculdade de Economia e Administração (FEA) da Universidade de São Paulo (FEA/USP), mestre em finanças pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EESP/FGV), e professor da mesma instituição. Exerceu as funções de coordenador de planejamento do Estado de São Paulo, diretor operacional da Companhia São Paulo de Parcerias (SPP), diretor financeiro da Eletropaulo S/A, chefe da divisão de operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Washington, DC, e consultor internacional do Banco Mundial.

Resumo

Dagoberto Antonio Redoschi inicia seu artigo contextualizando as principais leis que permitiram a prestação de serviços públicos por agentes privados, listando as vantagens e os riscos das Parcerias Público-Privadas. Segundo o economista, uma das dificuldades reside na falta de uma metodologia padrão que sirva de referência para o preparo dos projetos, além da insegurança jurídica, motivada, entre outros aspectos, pelas constantes mudanças nas normas legais.

A participação do setor privado no desenvolvimento e na implementação de projetos de investimentos públicos foi impulsionada pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Esta lei estabeleceu um novo marco jurídico para a prestação de serviços públicos por agentes privados, tal como admitido pelo artigo 175 da Constituição Federal.

Em virtude do disposto acima, é facultado ao setor de governo (federal, estadual ou municipal) delegar, mediante um processo licitatório de concorrência, a uma empresa privada ou consórcio desta, a exploração de um serviço de caráter público, precedida ou não da execução de obra pública.

Durante a vigência da concessão, ao concessionário vencedor do certame incorrerá uma série de responsabilidades. Deverá, por exemplo, implementar e administrar o empreendimento por sua própria conta e risco, com a obrigação de prestar os serviços públicos aos quais se propôs em contrato. As receitas operacionais advindas da cobrança monetária do fornecimento do serviço prestado, ditas “tarifas”, devem ser suficientes para cobrir os custos de operação, bem como gerar o retorno dos investimentos pactuados contratualmente.

Nos últimos anos, observou-se uma redução do nível de poupança corrente em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), ocasionando uma redução na capacidade de investir do setor público. Esta situação foi sendo agravada pela crescente demanda por investimentos públicos. Sendo assim, o governo federal procurou criar novas condições legais, de modo a incentivar uma maior participação do setor privado no

financiamento e na administração de projetos de investimento em infraestrutura. Essa postura, que representou um novo enfoque dentro da gestão pública brasileira, materializou-se com a promulgação da Lei no. 11.079, de 30/12/2004. Esta estabelece as condições básicas ao desenvolvimento e implantação de empreendimentos em forma conjunta entre os setores público e privado, por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP).

O adjudicatário da concorrência deve criar uma entidade de natureza privada, dita Sociedade de Propósito Específico (SPE), que irá implementar e gerir o empreendimento do qual faz objeto a parceria. Caberá ao setor público, em seu caráter de poder concedente, a designação do ente que exercerá as funções de supervisão e fiscalização da concessão.

A legislação define dois tipos possíveis de PPP: a concessão administrativa e a patrocinada. A primeira modalidade é caracterizada pela celebração de um contrato de prestação de serviços. Neste caso, a administração pública é usuária direta ou indireta dos serviços, mesmo existindo a execução de obra, compra e instalação de bens. A receita operacional do concessionário é auferida integralmente pelo recebimento de contraprestações pecuniárias periódicas (mensais ou trimestrais) efetuadas pelo poder público com recursos orçamentários.

Na concessão patrocinada, o conceito é que o poder público “patrocina, apoia, auxilia” o setor privado no exercício da prestação do serviço. Ou seja, os pagamentos das contraprestações têm por finalidade complementar os recursos obtidos pelo concessionário com a cobrança de tarifa pela prestação de serviços ao público em geral.

É PRECISO RESPEITAR AS NORMAS E PROCEDIMENTOS DIFERENTES QUE SÃO EMPREGADOS PARA GERIR O SETOR PÚBLICO E AS EMPRESAS PRIVADAS.

A norma legal estabelece, entre outras condições, que, na PPP:

- O valor da contratação não pode ser inferior a R\$ 20 milhões;
- O período de concessão deve ser de cinco até 35 anos, no máximo;
- É vedado possuir como única finalidade o fornecimento de mão de obra, instalação de equipamentos ou execução da obra pública.

Recentemente, em 7 de agosto de 2012, o governo federal editou a medida provisória 575, com o objetivo de flexibilizar e incentivar o uso das PPPs como instrumento de financiamento e operação de projetos de investimentos, com enfoque de natureza pública.

Os pontos centrais da MP 575 são:

- Possibilidade de haver aporte de recursos financeiros públicos durante a fase de construção;
- Diferença entre o pagamento do PIS, Cofins e da CSLL;
- Maior garantia ao parceiro privado no recebimento das faturas emitidas por meio do acionamento do Fundo Garantidor das Parcerias (FGP);
- Definição de limites temporais para o parceiro público aceitar ou rejeitar as faturas emitidas pelo concessionário;

- Responsabilização civil, administrativa e penal do agente público que contribuir para a ausência de aceite ou rejeição da fatura após um período de tempo preestabelecido (40 dias);
- Elevação do teto da receita corrente líquida de 3 a 5% que estados, municípios e o Distrito Federal podem incorrer anualmente com o pagamento das despesas de caráter continuado referentes às parcerias.

Em comparação com países mais avançados, é ainda muito recente no Brasil o desenvolvimento e a implementação de projetos de investimentos que envolvam a colaboração entre os setores público e privado, quer seja na forma de concessões comuns ou sob o regime das PPPs.

Historicamente, as parcerias se concentravam primordialmente em torno da implementação de projetos que almejavam a ampliação, melhoria e modernização do transporte rodoviário (estradas de rodagem) e urbano (metrô).

Recentemente, as áreas de atuação têm se ampliado a outros tipos de serviços públicos, considerados essenciais, devido ao seu caráter social, tais como saúde e segurança pública. Exemplos típicos são as PPPs do Hospital do Subúrbio (BA) e das penitenciárias (MG).

Ressalte-se que outros estados e municípios têm demonstrado enorme interesse no uso desta nova modalidade de financiamento. Entes públicos ou órgãos de acompanhamento com o intuito específico de melhor coordenarem e estruturarem tais projetos de parceria com o setor privado têm sido implantados.

PRINCIPAIS VANTAGENS DAS PARCERIAS

A maior procura pela modalidade de parceria se deve a alguns fatores, como:

- Integração e complementaridade propiciadas pela capacidade de acionar a totalidade dos recursos administrativos, técnicos e financeiros disponíveis, o que gera maior garantia à construção e operação do empreendimento dentro dos prazos previstos;
- Celeridade e redução de custos suplementares, pois a construção e a operação do empreendimento se dão, normalmente, em um período mais curto do que quando o setor público opta pela licitação e contratação direta dos vários componentes do projeto;
- Incorporação de princípios de eficiência praticados pelo setor privado;
- Atratividade maior aos investidores privados na medida em que o retorno do investimento está associado em alguns empreendimentos ao fluxo de caixa do projeto (*project finance*);
- Entidades privadas, que podem apresentar direta e individualmente suas propostas de parceria ao governo, por meio de uma Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP). Quando forem utilizados no processo licitatório estudos devidamente aprovados, o empreendedor que os elaborou terá estes custos de preparo de projeto ressarcidos.

RISCOS COMPARTILHADOS

Apesar das vantagens apontadas, deve-se ressaltar que a PPP possui uma característica fundamental que a diferencia da concessão comum tradicional, regulada pela Lei nº 8.987/95. Nesta última, os riscos gerados pela gestão do empreendimento e alcance dos resultados operacionais e financeiros são de total responsabilidade do concessionário.

Entretanto, quando se trata de uma PPP, a responsabilidade e o grau de participação do setor público são maiores, tendo-se em vista que os riscos são compartilhados entre o agente público e o privado. Compete ainda ao setor público efetuar pagamentos periódicos (mensais ou trimestrais) ao concessionário, sob forma de contraprestações pecuniárias, que

estarão sujeitas à comprovação das despesas e ao nível de desempenho atingido, avaliando-se o cumprimento, ou não, de indicadores quantitativos e qualitativos.

Além disso, existe uma condição que contribui para a maior complexidade de um projeto de PPP. Conciliar a defesa do interesse público com os objetivos de lucro da atividade privada é um verdadeiro desafio.

Portanto, com o objetivo de salvaguardar o interesse público, faz-se necessária a adoção de medidas de ordem prudencial. Dentre estas, podemos citar proteção social e ao meio ambiente, responsabilidade fiscal, concorrência, publicidade e transparência. Simultaneamente, devem ser asseguradas ao parceiro privado condições de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, bem como do retorno dos investimentos realizados.

Considerando que uma PPP implica em assumir compromissos financeiros de longo prazo, é fundamental que o setor público tenha condições de avaliar a sua factibilidade, viabilidade e efetividade, considerando um nível aceitável de riscos.

Entre os riscos a serem avaliados e administrados, podemos citar:

- Nível de garantia de demanda, quando solicitada;
- Grau de participação com recursos próprios do parceiro privado na capitalização do empreendimento;
- Recursos de terceiros a custos e prazos compatíveis com as necessidades de financiamento do empreendimento;
- Recursos orçamentários disponíveis e nível de comprometimento da receita pública a longo prazo;
- Capacidade institucional existente no setor público e os custos adicionais a serem incorridos com as atividades de administração e supervisão da concessão;
- Identificação e a administração dos impactos negativos sobre o meio ambiente e a comunidade afetada;
- Existência de um sistema de comunicação interna e externa com a sociedade para o gerenciamento de crises; e
- Benefícios econômicos e sociais esperados ademais da taxa interna de retorno financeiro.





A PROBLEMÁTICA ATUAL

A estruturação de um projeto de financiamento com a participação dos setores público e privado consiste em tarefa de natureza multidisciplinar, altamente complexa e especializada. É necessário obter uma grande convergência de equilíbrio entre os interesses e obrigações dos partícipes. Ao mesmo tempo, é preciso respeitar as normas e procedimentos diferentes que são empregados para gerir o setor público e as empresas privadas.

Normalmente, durante o processo de estruturação do projeto, as firmas privadas e as entidades governamentais incorrem em custos elevados, relacionados ao preparo do projeto, à obtenção de garantias e financiamentos, à realização do processo licitatório e à emissão das licenças ambientais.

Observe-se ainda que o período de duração de um projeto de parceria é normalmente bastante longo. Isso significa que pode perdurar por 15, 20 ou 30 anos. Durante esse período, é necessário que tanto o poder concedente, quanto o concessionário privado, disponham de capacidade institucional instalada necessária e suficiente. Quer dizer, pessoal especializado e adequadamente treinado, que possua condições de administrar eficazmente a parceria e que antecipe e resolva as causas dos problemas que potencialmente prejudicariam o andamento normal do empreendimento. A experiência prática demonstra que a ausência de um mecanismo institucional adequado de administração e supervisão da parceira resultará em custos elevados (*transaction costs*), causando impactos negativos para a PPP e inclusive “contaminando” o orçamento público.

Atualmente, outra dificuldade que se identifica no campo das parcerias corresponde à existência de certo nível de insegurança jurídica, motivado, entre outros aspectos, pelas constantes mudanças nas normas legais.

Existem interpretações legais discordantes na área. São observadas nítidas divergências entre os pareceres de assessores jurídicos das empresas privadas e os representantes do setor público, na veste das Procuradorias e Tribunais de Contas. Estes últimos são responsáveis por zelar pela legalidade, transparência e isonomia dos atos dos administradores públicos, dentro do arcabouço jurídico brasileiro (direito administrativo). Como exemplos de ausência de consenso, podemos mencionar o grau de aplicabilidade de dois termos: “diretrizes do projeto básico” e “diretrizes para o licenciamento ambiental”.

Outro fato corresponde à falta de tradição no uso de instrumentos privados para a resolução de disputas litigiosas, conhecido como “arbitragem”, entre o poder concedente e o concessionário privado.

Convém ainda notar, com relação ao conceito e tratamento contábil e financeiro de algumas transações bancárias, que são igualmente comuns as divergências entre os representantes do setor público (isto é, a Secretaria do Tesouro Nacional, os Tribunais de Contas e o Ministério Público) e das empresas privadas, assessoradas por escritórios jurídicos e contábeis privados.

Por fim, outro aspecto que se observa em muitas oportunidades é a falta de uma metodologia padrão que sirva de referência para o preparo dos projetos. Esta carência dificulta a avaliação objetiva das propostas apresentadas por empreendedores interessados, ou seja, a tempestiva análise do projeto de PPP e de MIP.

Registre-se ainda que o sucesso da parceria será determinado por uma adequada modelagem e estruturação do projeto, bem como pela atuação dos agentes executores, público e privado, plenamente capazes e interessados.

PRINCÍPIOS
FUNDAMENTAIS
PARA A ORIENTAÇÃO
DOS INVESTIMENTOS
SOCIAIS PRIVADOS



Andreia Rabetim

Gerente Geral de Relações Institucionais da Vale

Andreia Rabetim tem pós-graduação em marketing na Ibmecc Business School e se especializou em gestão para a sustentabilidade pela Lüneburg University, na Alemanha. Foi gerente de Inovações Sociais no Centro de Integração Empresa Escola do Rio de Janeiro (CIEE Rio) por mais de 13 anos. Atualmente, é *fellow e coach* do Centre for Development and Population Activities (CEDPA) e gerente geral de Relações Institucionais da Vale.

Resumo

A intersetorialidade e a participação social são dois princípios fundamentais para balizar o conceito de Parceria Social Público-Privada (PSPP) e a criação de um novo modelo de governança, voltado para o desenvolvimento dos territórios marcados pela presença de grandes empreendimentos econômicos. Com base na experiência da Fundação Vale, Andreia Rabetim apresenta a proposta de trabalho baseada na PSPP, uma ideia que, segundo ela, merece inspirar uma nova lógica de investimento social privado.

O avanço nas reflexões a respeito do papel das empresas, suas fundações e institutos em prol do desenvolvimento sustentável, junto com a inclusão social, tem contribuído para reorientar os investimentos sociais privados na perspectiva de ampliar a sua eficiência e eficácia. A busca pela realização de investimentos estruturais e o alinhamento com as políticas públicas tem ocupado cada vez mais a agenda de planejamento das ações sociais das empresas.

Vários argumentos favorecem a tese da importância da articulação entre o setor empresarial, o poder público e a sociedade civil. Destacamos aqui dois princípios fundamentais que devem balizar os investimentos sociais privados: a intersectorialidade e a participação social.

Essas duas dimensões têm se constituído no alicerce do debate que vem sendo desenvolvido na Fundação Vale, organização do terceiro setor que busca contribuir para o desenvolvimento socioeconômico de suas áreas de atuação, em parceria com um conjunto de instituições sobre a necessidade de criação de novos modelos de governança, que favoreçam a realização de parcerias para o desenvolvimento territorial, com inclusão social.

Em julho de 2012, foi criado um Grupo de Trabalho (GT)¹ composto por organizações e especialistas com experiência nas áreas de desenvolvimento sustentável, planejamento urbano, investimento social corporativo e relação com o poder público, tendo como um dos principais resultados a produção do Texto de Referência sobre a Parceria Social Público-Privada (PSPP).

O ponto de partida para os debates do GT e posterior construção do texto foi a experiência prática da Fundação Vale, em especial, a experiência de articulação com diversos órgãos e ministérios federais, visando apoiar os municípios na captação de recursos para a redução do déficit de infraestrutura urbana. Assim, com base em sua própria experiência, trazendo boas práticas e lições aprendidas, a Fundação Vale buscou construir um conceito de forma participativa e coletiva, acreditando que a PSPP pode – e merece – inspirar uma lógica nova de investimento social privado².

A princípio, a proposta de trabalho embasada na PSPP pode parecer uma via mais trabalhosa, pois demanda o consenso entre as partes e a supremacia do bem comum em detrimento da visão individual. No entanto, parece ser o caminho para a construção de ações com durabilidade, que contribuam para a execução e o fortalecimento das políticas públicas, o empoderamento dos atores locais e, conseqüentemente, a redução da dependência em relação à empresa – muitas vezes o principal (ou até mesmo o único) vetor de desenvolvimento do município. Nesta linha de atuação, a empresa promove um salto de qualidade, passando da posição de “tutela” para a condição de “fomento”, como mais um “ator”, e não como o único, integrando-se em rede às demais esferas locais, públicas, privadas, sociais e comunitárias.

A PSPP é uma estratégia³ para a construção de uma aliança intersectorial, visando à promoção do desenvolvimento sustentável de territórios onde se realizam empreendimentos de grande porte, mediante a união de esforços, recursos e conhecimento da sociedade civil, de governos

¹ Participaram desse GT da PSPP especialistas das seguintes organizações: Accenture, Fundo Multilateral de Investimentos, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Fomin/BID), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (Ibrad), Eupólis Lombardia e Unesco, além de um especialista em monitoramento de projetos sociais, com carreira no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e de um professor associado da Fundação Dom Cabral.

² No caso específico da Vale, a discussão girou em torno de um empreendimento de grande porte, o que pode ser adaptado para outras atividades econômicas.

³ Para Mintzberg (1988), estratégia é a forma de pensar no futuro, integrada ao processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados.

e de empresas, a partir de um planejamento estratégico integrado e de longo prazo, em torno de uma agenda comum que contemple ações estruturantes, que contribuam para:

- Promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento humano;
- Fortalecimento da intersetorialidade e das políticas públicas;
- Ampliação da participação democrática na perspectiva da inclusão cidadã;
- Efetividade dos investimentos sociais do setor privado; e
- Construção coletiva e a figura do cidadão enquanto beneficiário e copartícipe do processo de desenvolvimento territorial simultaneamente.

O território passa a ser o principal ponto de convergência e de encontro entre os cidadãos, uma vez que, com a PSPP, espera-se contribuir para a construção de um ambiente capaz de melhorar a qualidade de vida da população. O espaço, por sua vez, vai sendo construído com base nas dinâmicas sociais e nas relações entre os atores, sendo a empresa ou o grupo de atores responsável por um empreendimento de grande porte.

A PSPP deve buscar estratégias que fortaleçam as oportunidades geradas a partir dos empreendimentos de grande porte, tais como:

- Fomento à diversificação das atividades econômicas;
- Apoio à qualificação e sensibilização da sociedade civil, das empresas e do poder público, no tocante à gestão do desenvolvimento territorial;
- Criação de capacidades e compartilhamento de recursos e conhecimento para alcançar objetivos definidos na esfera pública.

Sua implementação nos territórios pressupõe uma orquestração política, que deve aproveitar os instrumentos gerenciais (diagnósticos, planos, leis, normas e todo o aparato jurídico e institucional)

PARA O SUCESSO DA PSPP, É NECESSÁRIO ENTENDER QUE A ESFERA PÚBLICA VAI ALÉM DAS AÇÕES DE GOVERNO E QUE O ENGAJAMENTO DE TODOS OS ATORES GERA UM CONTROLE SOCIAL QUE VIABILIZA O APERFEIÇOAMENTO PERMANENTE DAS POLÍTICAS E DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELAS COMUNIDADES.

e arranjos institucionais (câmaras, associações, conselhos, fóruns, agências de fomento e de desenvolvimento) já existentes. Constatando-se lacunas nesses dois quesitos, investimentos na capacitação dos atores locais e no fortalecimento dos instrumentos de gestão do desenvolvimento devem ser incentivados, sempre vendo essa aliança como um motor para o desenvolvimento sustentável do território, privilegiando a visão sistêmica e de longo prazo.

Um processo de orquestração política demanda que as partes envolvidas firmem compromissos e, conseqüentemente, estabeleçam papéis e responsabilidades. Entretanto, sob a lógica proposta na perspectiva da PSPP, ligada a um empreendimento econômico de grande porte, as oportunidades e os impactos a serem minimizados devem ser discutidos conjuntamente pelos agentes interessados em promover o desenvolvimento do território, para que possam ser encaminhados de maneira compartilhada. Assim, busca-se evitar a lógica ainda predominante de que cada parte assume uma responsabilidade de forma isolada e sem a necessidade de interagir com as demais.

Um dos instrumentos para assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos está nos procedimentos adotados para a criação e o funcionamento da PSPP, no sentido de garantir a representação dos segmentos sociais dos três setores (governo, sociedade civil e setor empresarial) e a ampla divulgação e publicidade de suas decisões. Uma vez pactuada uma agenda no âmbito da PSPP, deve ser pensado em um instrumento que preveja condicionalidades entre os participantes.

Para ser efetiva no caso de empreendimentos de grande porte, o que a proposta não pode perder de vista é a formação constante de capacidades e a sensibilização permanente, bem como a tentativa de reunir os agentes para evitar que a cidade cresça de forma contrária a seu desenvolvimento.

Conforme já explicado, a forma como as parcerias são construídas depende dos instrumentos e dos arranjos disponíveis. Uma vez construída a aliança em torno da agenda do desenvolvimento territorial sustentável e democrático, no ambiente de esfera pública ampliada, as ações em parceria entre governo, empresas e sociedade podem, de fato, operacionalizar a PSPP no contexto da existência de um empreendimento de grande porte no território, desdobrando-se na forma de projetos e ações nas etapas de execução, avaliação e monitoramento.

Para maior envolvimento de todos e para o sucesso da PSPP, é necessário entender que a esfera pública vai além das ações de governo e que o engajamento de todos os atores gera um controle social que viabiliza o aperfeiçoamento permanente das políticas e das ações desenvolvidas pelas comunidades.

Neste sentido, a visão da PSPP assenta-se sob o conceito de esfera pública, entendendo que a cidadania não se restringe ao âmbito do Estado, que a “vida pública” não é feita apenas de atos de governo, mas também de ações de grupos, instituições e indivíduos que têm por fim último atender a objetivos sociais.

Por conseguinte, o processo de construção da PSPP demanda uma nova postura de governos, sociedade e empresas. Tem como base a abertura ao diálogo para a construção de uma visão sobre um bem comum, sobre a qual são integrados e articulados esforços em favor da geração de oportunidades locais e da aplicação eficiente dos investimentos sociais privados e dos recursos gerados por impostos.

Esta postura por parte dos governos é descrita por ESTEVE (2009) dentro de seu conceito de Governança Democrática, no qual o governo, em todos os níveis, assume um papel de ator em rede:

“o governo relacional, que tem por finalidade a construção do desenvolvimento humano de forma compartilhada com a sociedade civil e cujo modo específico de governar é o que denominamos governança democrática” (p.50).



Complexo de Casas em São Paulo, SP.

Com relação à atuação das empresas, PORTER e KRAMER (2011) descrevem o conceito de Criação de Valor Compartilhado como sendo uma evolução da abordagem da responsabilidade social. Segundo os autores, o princípio do valor compartilhado envolve a geração de valor econômico, de forma a criar valor também para a sociedade, com o enfrentamento de suas necessidades e desafios. Indo além do princípio da responsabilidade social, no qual as questões sociais ficam restritas à periferia, e não ao centro, a criação de valor compartilhado reconecta o sucesso da empresa ao progresso social. Valor compartilhado é uma nova forma de obter sucesso econômico. Não é algo localizado na periferia daquilo que a empresa faz, e sim no centro de suas atividades.

Com relação ao papel da sociedade, o elemento fundamental é a participação ativa, fundamentada no conceito de cidadania. CORTINA (2005) define o ideal de cidadão como aquele que:

“participa ativamente da legislação e da administração de uma boa polis, deliberando junto com seus concidadãos sobre o que é, para ele, o justo e o injusto, porque todos eles são dotados de palavra e, em consequência, de socialidade. A socialidade é a capacidade de convivência, mas também de participar da construção de uma sociedade justa, na qual os cidadãos possam desenvolver suas qualidades e adquirir virtudes. Por isso, quem se restringe a assuntos privados acaba perdendo não só a sua cidadania real, mas também a sua humanidade.” (p. 37)

É igualmente necessário não perder de vista que a PSPP não deve ser entendida apenas como um instrumento voltado para a formalização de uma parceria, uma vez que a sua efetividade requer uma orquestração de natureza política e institucional em torno de um projeto de desenvolvimento sustentável para o território. Isto irá se refletir nos procedimentos e nas metodologias que deverão ser adotados para a construção, implantação e gestão da PSPP.

A viabilidade e o imperativo desta orquestração política estão baseados em um conjunto de três premissas, que podem ser assim sintetizadas:

Premissa 1. Nenhum ente ou organização é capaz de, isoladamente, fomentar e dar consequência a um processo sustentável de desenvolvimento em qualquer território (parceria, união de esforços).

Premissa 2. As oportunidades e os investimentos realizados em um território não necessariamente proporcionarão dinâmicas sustentáveis de desenvolvimento, sendo necessária uma orquestração entre os vários *stakeholders*, para canalizar os frutos do crescimento econômico na direção do desenvolvimento sustentável, com eficiência econômica, inclusão social e responsabilidade ambiental (consenso político, visão de bem comum).

Premissa 3. O processo de orquestração política necessário para transformar o crescimento econômico em desenvolvimento sustentável tem mais chances de ocorrer quando apoiado por mecanismos que facilitem o seu gerenciamento e por ações que lhe deem suporte e sustentabilidade (governança, ações estruturantes).

No caso de territórios caracterizados por desigualdades regionais e sociais históricas, e onde se verifica um quadro de baixo capital social⁴, como aqueles onde um empreendimento de grande porte se instala, a dinâmica institucional tem um papel fundamental no alargamento da esfera pública, como estratégia para se construir pactos sociais em prol do desenvolvimento sustentável do município ou dos municípios, sob influência dos impactos do empreendimento.

Esta dinâmica institucional, para resultar em eficácia normativa das políticas públicas que se engendram no território, decorre, necessariamente, de uma experiência social concreta de organização coletiva. Contudo, é preciso reconhecer que os atores sociais não chegam em igualdade de condições para participar das arenas de negociação e de pactuação no âmbito da esfera pública.

⁴ Como formulado por PUTNAM (1996), quanto maior a capacidade dos cidadãos de confiarem uns nos outros e de se organizarem por meio de redes associativas, melhor será o desempenho das instituições e da sociedade como um todo. Fica claro, portanto, que o volume de capital social depende da ação de todos – governo, empresas e sociedade – e, sobretudo, de compartilhar a confiança recíproca, condição essencial para o bem comum.

O conceito de *agency* cunhado por O'DONNELL (1999) ajuda a compreender o desafio que está posto. Segundo este autor, o significado do termo *agency*, traduzido para o português, poderia ser entendido como a condição do agente portador de direitos de expressar suas demandas e participar ativamente dos debates nas arenas de tomada de decisão sobre o território em que vive.

Para o autor, se, por um lado, a esfera pública envolve processos de interação e negociação entre governo, empresas e sociedade, em torno de processos de formação de opinião, de inclusão de temas na agenda política e de influência e participação social nas decisões governamentais, por outro, a existência e a vitalidade dessa esfera pública está diretamente associada à capacidade de os agentes sociais expressarem suas demandas e também à existência de um poder público comprometido com o diálogo, mediante mecanismos de consulta, deliberação e parceria para a elaboração e implementação das políticas públicas.

Com base no conceito de esfera pública, entendemos que todos os agentes precisam se comprometer com a transparência e a disposição para o diálogo. Contudo, tratamos aqui, particularmente, das condições com que cada agente chega para participar dessa arena de orquestração, de maneira a reduzir ao máximo os níveis de assimetria de informação e de capacidade de vocalização das suas demandas e interesses.

Significa dizer que a competição política na democracia requer que os cidadãos que dela participam reúnam as condições que os habilitem a atuar como sujeitos autônomos, dotados de razão, integridade física e capazes de tomar decisões em termos de seus interesses (RIBEIRO e SANTOS JÚNIOR, 2002). O reconhecimento dessa dinâmica com tais características é fundamental para compreender o processo social de construção das alianças em torno do desenvolvimento sustentável e da PSPP, sendo esta a base para o ideal de gestão democrática ora proposto.

Dentro dessa perspectiva, parece pertinente levantar a seguinte questão: como apostar que indivíduos desabilitados da condição de *agency* - porque submetidos a dinâmicas fragmentadoras - podem se constituir em sujeitos capazes de formular suas demandas e disputar seus interesses em esferas públicas prioritariamente voltadas para atender aos interesses da elite econômica, social e política?

A reflexão aqui construída passa necessariamente por um esforço de compreensão das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade. Em outras palavras, a análise empreendida deve entender em que medida a existência e o fortalecimento das instâncias institucionalizadas de participação e de controle social têm resultado em uma inclusão efetiva das camadas sociais desassistidas do acesso aos serviços públicos e às arenas de deliberação da política.

Ou seja, qual é a efetividade obtida com o acesso às instâncias decisórias de cidadãos e cidadãs subtraídos do exercício dos seus direitos sociais? Os grupos mais destituídos do exercício pleno da cidadania social são os mesmos que sofrem carências nas outras dimensões da cidadania: a política e a civil.

Entende-se, portanto, que o pleno funcionamento da democracia depende de quanto e como se torna decisiva a incorporação do direito sob as três⁵ dimensões da cidadania, o que implica em necessária conexão entre uma maior participação política e uma inclusão social efetiva dos segmentos mais desassistidos do acesso aos serviços públicos e aos bens da urbanização. Para isto, faz-se necessário que algumas medidas promotoras de integração social sejam adotadas para gerar o mínimo de bem-estar coletivo. Entre essas, destacamos a reformulação dos mecanismos de representação política dos segmentos socialmente excluídos, de maneira a que possam contar com instituições de mediação que proporcionem o livre acesso e a participação ativa.

⁵O conceito de cidadania, construído nessas três dimensões, foi formulado por MARSHALL (1967) para os países ocidentais, e apropriado por JOSÉ MURILO DE CARVALHO (2002) para a realidade brasileira. As três dimensões dizem respeito a: Civil (direitos inerentes à liberdade individual, liberdade de expressão e de pensamento; direito de propriedade e de conclusão de contratos; direito à justiça); Política (direito de participação no exercício do poder político, como eleito ou eleitor, no conjunto das instituições de autoridade pública) e Social (conjunto de direitos relativos ao bem-estar econômico e social, desde a segurança até ao direito de partilhar do nível de vida, segundo os padrões prevalentes na sociedade).



A VISÃO DA INICIATIVA PRIVADA



Vista aérea da cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais.

Geraldo Villin

Diretor superintendente de Parcerias Públicas da Odebrecht Properties

Graduado em engenharia civil pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e com mestrado em finanças pelo Ibmec, Geraldo Villin Prado tem mais de 30 anos de atuação na Organização Odebrecht, tendo começado sua carreira em projetos de construção. Foi diretor financeiro e de planejamento na Cia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO). Em 1998, assumiu a presidência da Concessionária de Rodovias do Paraná (Rodonorte), participando da criação e da gestão da CCR, onde representou a Odebrecht no Conselho de Administração até a venda de sua participação em 2003. Desde então, tem liderado o desenvolvimento dos programas de investimento em infraestrutura no Brasil, que deram origem à Odebrecht Transport, sendo seu primeiro diretor-presidente, até dezembro de 2010. Villin foi responsável pelo desenvolvimento pioneiro de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil em diversos setores, como rodoviário, de saneamento e de edificação funcional. Em 2013, assumiu a posição de diretor-superintendente de Parcerias Públicas da Odebrecht Properties.

Resumo

As Parcerias Público-Privadas são uma forma de negócio potencialmente eficiente na aceleração da capacidade de investimento, oferecendo diversas vantagens tanto para o setor público, quanto para o privado e para a sociedade em geral. Neste artigo, Geraldo Villin discorre sobre as principais vantagens e faz um histórico desse tipo de experiência, ressaltando a trajetória pioneira da Odebrecht e seus *cases* de sucesso. Para Villin, caso bem estruturado, este modelo de parceria pode ser superior, em termos de geração de investimentos, a qualquer outro tipo de contratação convencional.

A Parceria Público-Privada (PPP) pode ser vista como uma forma de negócio extremamente interessante para a iniciativa privada – afinal, é um nicho de oportunidade para prestar serviços em engenharia e construção e/ou em operação de bens públicos. É importante ressaltar, no entanto, que ela só é verdadeiramente interessante sob uma ótica de viabilidade econômica, em que sua realização seja possível. O setor privado é financiador e “locador” de balanço para o setor público, uma vez que é o balanço do setor privado que está sendo utilizado na estruturação da PPP. Portanto, é necessário haver uma boa equação, que permita uma parceria interessante para ambos os lados.

Dessa forma, caso a parceria seja economicamente vantajosa, ela se torna superior às contratações convencionais em termos de investimento. Ainda que a capacidade de investimento do setor público seja limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a PPP permite que se trabalhe com um volume maior de capital, uma vez que está embutido nela um financiamento feito pelo setor privado. Esse investimento será pago pelo setor público em longo prazo e, portanto, não infringirá a Lei.

Para o setor público, aliás, estas são duas das grandes virtudes da prática da PPP: viabilizar um investimento com desembolso ao longo de um prazo maior de tempo e ampliar a capacidade real de investimento para além de seus recursos fiscais. A cidade do Rio de Janeiro, escalada recentemente para sediar uma sequência inédita de eventos, é um bom exemplo de como estas virtudes podem ser vantajosas. Desde a realização dos Jogos Pan-americanos, há um fluxo intenso de investimentos em prática que não seria possível na ausência da modalidade de PPP. Esse formato de parceria tem possibilitado um conjunto de obras e outros tipos de ações em vários pontos da cidade, simultaneamente aos investimentos cotidianos que já seriam normalmente realizados.

Como é possível perceber, a PPP representa, basicamente, uma estrutura de financiamento ao setor público. Em geral, para que seja bem-sucedida, engloba projetos cuja estrutura

permita um financiamento eficiente. Para tanto, é fundamental que o programa apresente garantias para as contrapartidas do setor público que sejam aceitas pelo mercado financeiro. Quando o cliente – o próprio setor público – consegue criar os mecanismos de garantias em um contexto adequado, o programa é viabilizado. No entanto, se o programa proposto não for aceito pelo mercado financeiro, significa que não é possível alavancá-lo, obrigando sua implementação integralmente a custo de capital. Isso não só é inviável em termos de volume de capital disponível (a infraestrutura exige grande dispêndio de recurso para implementação) como o valor resultante da contrapartida pública não compensaria financeiramente ao setor público. A equação de viabilidade depende, portanto, de uma equação de financiabilidade. Para isso, a estrutura de garantias deve ser aferida e aceita pelo mercado privado e pelo setor público, simultaneamente.

PIONEIRISMO BEM-SUCEDIDO: EXPERIÊNCIA DA ODEBRECHT EM PPPS

A Odebrecht é pioneira no programa de PPPs no país: começou a estudar as primeiras operações em concessões ainda na década de 1990. Com a crise econômica ocorrida neste período, o mercado brasileiro de obras públicas ficou muito restrito, o que interferiu profundamente na possibilidade de contratação e fez com que a empresa passasse a desenvolver junto aos seus clientes estruturas de financiamento que não dependessem de recursos fiscais. Nessa ocasião, iniciaram-se as primeiras concessões e, na sequência, as PPPs.

No início, a Odebrecht começou a trabalhar na estruturação desses programas a partir de oportunidades que surgiram com as operações rodoviárias brasileiras. Naquele momento, caminhava-se em direção à falência do sistema rodoviário. Atualmente, é visível que as regiões Sudeste e Sul experimentam, nesse campo, uma situação muito melhor do que há duas décadas. Na verdade, com estradas em padrão similar de países do primeiro mundo.

ESSA É OUTRA DAS VANTAGENS QUE O SETOR PRIVADO, ATRAVÉS DAS PPPS PODE LEVAR AO CLIENTE PÚBLICO: PERMITE LIBERDADE PARA INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS SEJA NA CONSTRUÇÃO, SEJA NA OPERAÇÃO.

Foi em 1994 a conquista do primeiro programa de concessão por uma empresa brasileira no exterior – e foi pela Odebrecht. Trata-se da concessão rodoviária do Acesso Oeste a Buenos Aires, na Argentina. Logo depois dele, a empresa conquistou o programa para a construção e operação da segunda ponte sobre o rio Tejo, em Lisboa (atual Ponte Vasco da Gama), entre 1995 e 1996. Enquanto isso, no Brasil, foi estudado e montado um programa para implementar a Linha Vermelha, como concessão privada, que acabou não sendo implantado (anos depois, ela foi construída como obra pública, com recursos fiscais). Houve um *boom* rodoviário no final da década de 1990 e, a partir daí, vários outros programas foram acontecendo no país em diversos setores, com destaque mais recente ao segmento de saneamento.

Durante esse processo, foi possível perceber que havia um déficit de qualidade de serviços no setor público, muitas vezes em razão da ausência de equipamento adequado – visível em setores como a saúde e a educação. Na expectativa de contribuir para a mudança deste quadro, a Odebrecht passou a refletir sobre como montar uma PPP que permitisse, por exemplo, entregar ao setor público um prédio com uma vocação funcional de qualidade que permitisse a prestação do serviço público ofertado em um novo padrão.

Constantemente, o setor público tem dificuldades de ofertar estrutura e equipamentos de qualidade para serviço ao cidadão, o que se

deve não só à falta de recursos, mas também à impossibilidade de atender à demanda gerada pelo crescimento constante da população usuária – maior do que a capacidade de investir, configurando um problema que se agrava continuamente. Nesse sentido, a área de saúde possui dados impressionantes. Nos últimos anos, apesar de todo esforço recente, o Sistema Único de Saúde (SUS) reduziu sua oferta em 72 mil leitos, aumentando ainda mais o déficit no Brasil. Hoje são 470 mil leitos disponíveis. Pior que esse dado estatístico é o lado qualitativo: a distribuição dos leitos é perversa, concentrando-se nas regiões de maior renda e rareando nas de menor renda. Esse cenário demonstra a importância que assume a promoção de ações que contribuam para aprimorar as ofertas do setor público.

Na área de educação, pode-se citar o exemplo bem-sucedido da parceria Inova BH, firmada entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a Odebrecht, e desenvolvida pelas secretarias municipais de Desenvolvimento e de Educação. O projeto representa um esforço conjunto para acelerar o plano de oferta de vagas nas escolas municipais e entregar serviços de qualidade para os alunos, especialmente os matriculados na educação infantil. Antes de firmar a PPP, as obras de construção das escolas contratadas pelos métodos convencionais estavam saindo mais caras do que o planejamento inicial e em prazo bem maior, o que seria um entrave para a universalização do ensino infantil na cidade. Com a PPP, montamos uma estrutura de garantias usando o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), que só pode ser gasto com obras contratadas, e está funcionando adequadamente. As escolas estão sendo feitas dentro do preço previsto – cerca de 40% menor do que o praticado anteriormente – e com prazo médio de oito meses – também inferior ao prazo médio em prática até então. Em grande parte, contribui para este sucesso a metodologia construtiva do sistema Light Steel Frame, que padroniza a construção das escolas e é inédita no Brasil. Essa é outra das vantagens que o setor privado, através das PPPs pode levar ao cliente público: permite liberdade para inovações tecnológicas seja na construção, seja na operação.



É importante ressaltar que a Odebrecht se responsabilizou pela manutenção dessas escolas nos próximos 20 anos, mas sua função se limita ao serviço predial, já que o serviço pedagógico é função exclusiva do governo. Dessa forma, houve a preocupação de adotar um padrão de manutenção e conservação que facilitará a limpeza e dispensará reformas. Além disso, este longo período traz uma grande vantagem: despolitiza o projeto, tornando-o independente de um único mandato. Neste sentido, é possível perceber como parcerias deste tipo trazem retornos positivos para os setores privado e público e também para a sociedade em geral.

Além do setor de educação, a Odebrecht investe atualmente em parcerias em campos que vão desde rodovias e portos a saneamento e energia. Neste meio, há exemplos únicos, como o Centro Administrativo do Distrito Federal¹.

Internacionalmente, embora em escala pouco menor, a empresa também está presente em parcerias em vários setores – na Argentina e em Portugal, como já foi mencionado, e em Angola, na construção de shoppings, cinemas, supermercados e no desenvolvimento e na manutenção urbana. A Odebrecht também tem experiência na América Latina, em rodovias, como a Rota do Sol, em energia e em saneamento.

Em geral, a atuação da Odebrecht está muito vinculada à infraestrutura, preocupada em criar condições para que o país se desenvolva. Seu ingresso na construção das arenas esportivas para a Copa do Mundo e as Olimpíadas 2016 é consonante com esse projeto de aceleração de infraestrutura tão merecido pelo país, a partir do ciclo de eventos que começou com os Jogos Pan-Americanos.

¹ O Centro Administrativo do Distrito Federal será um novo polo de desenvolvimento regional que aliviará a pressão exercida atualmente sobre o Plano Piloto. Localizado entre Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, permitirá, ainda, a racionalização e a otimização dos processos internos, proporcionará uma infraestrutura de trabalho melhor para 15 mil servidores e, conseqüentemente, contribuirá para a maior eficiência na alocação de espaço e na redução de custos referentes aos serviços terceirizados. Com isso, haverá uma economia de custos fixos do Estado. A Parceria Público-Privada firmada prevê a construção, operação e manutenção do complexo pelo período de 20 anos pela Odebrecht Properties.

Com relação à atração de investidores estrangeiros, nosso país passa atualmente por um momento de calma e muitas incertezas, até mesmo pelos questionamentos políticos que ainda devem perdurar durante o processo eleitoral deste ano. No entanto, independentemente deste cenário, bons projetos tendem a ser sempre viáveis e capazes de atrair investidores. É preciso ter sempre a capacidade de desenvolver os programas que motivem os investidores. Neste momento, este esforço deve ser aplicado, por exemplo, à área de aeroportos, na qual o Brasil está reconhecidamente muito atrasado. Para isso, é necessário que as licitações sejam qualificadas e, por conseguinte, atraiam candidatos igualmente qualificados. O país tem consciência de suas fraquezas, mas para que o programa de PPPs funcione efetivamente, deve-se atender equilibradamente os requisitos e interesses de ambos os setores, público e privado, assim como da sociedade em geral que, com razão, precisa aprovar a qualidade do serviço prestado.

PARCERIAS E INOVAÇÃO

A Odebrecht segue a política de trabalhar em parcerias e sem restrições, exceto a efetiva qualificação do parceiro. No caso da Odebrecht Properties, as parcerias que estamos construindo não são necessariamente no sentido de sociedade de investimentos, mas sim de acoplar as *expertises* que caminham em direção a um ativo de qualidade. A operação de um prédio funcional especializado, por exemplo, demanda parcerias para o seu uso, e a Odebrecht tem um conjunto de alianças com excelentes parceiros que agregam competências de naturezas variadas. Um exemplo diz respeito à Itaipava Arena Pernambuco, onde temos uma gleba para desenvolver a chamada Cidade da Copa, e cujo objetivo é acelerar o desenvolvimento controlado da grande Recife, em um novo setor. O seu desenvolvimento se dará por intermédio de uma grande quantidade de parceiros e levará em conta todos os agentes de seu entorno visando o desenvolvimento integrado de toda região.

PARA QUE O PROGRAMA DE PPPS FUNCIONE EFETIVAMENTE, DEVE-SE ATENDER EQUILIBRADAMENTE OS REQUISITOS E INTERESSES DE AMBOS OS SETORES, PÚBLICO E PRIVADO, ASSIM COMO DA SOCIEDADE EM GERAL QUE, COM RAZÃO, PRECISA APROVAR A QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO.

As PPPs contribuem, ainda, para estimular as inovações. A Odebrecht se desenvolveu em torno da engenharia, segmento em que a obsolescência é rápida. Atualmente, o próprio cliente demanda a engenharia aplicada, seja para o projeto de rodovia, de saneamento ou qualquer outra área. Como exemplo prático, várias são as demandas e questões que surgiram e continuam surgindo em torno do contrato do Centro Administrativo do Distrito Federal. O conceito de centro administrativo pode ser definido como um complexo urbano que tem todas as funções administrativas integradas de forma simples e extremamente racional. O projeto permite maior integração entre as áreas de serviço, de vivência, cultural e comercial, alivia a pressão exercida atualmente sobre o Plano Piloto, transferindo a gestão operacional do poder público para fora dali. Uma das vantagens desta ação é que o servidor público – que dificilmente mora no Plano Piloto, concentrando-se no seu entorno – muda o seu deslocamento diário no sentido do contrafluxo do tráfego. Além disso, estamos construindo 178 mil metros quadrados de uma nova área integrada e funcional, com um sistema sustentável modelo (baixa carga térmica e reaproveitamento de águas de chuva, além de eficiência máxima na utilização de energia, por exemplo). A construção será certificada pelo *Leadership in Energy and Environmental Design* (LEED).² Além de serviços diferenciados, este modelo proporcionará uma queda drástica dos custos operacionais atuais do governo do Distrito Federal, o que gera imenso impacto positivo para todos.

Como esta e as demais experiências citadas neste artigo evidenciam, a PPP é uma estratégia com potencial para gerar resultados extremamente positivos para todos os setores e agentes envolvidos. Como principal vantagem, destaca-se o fato de o financiamento do investimento ser feito pelo parceiro privado, o que significa que o Estado não compromete seus recursos fiscais destinados a outras prioridades. A operação e a manutenção realizadas durante certo período pelo parceiro privado contribuem, ainda, para a melhoria da qualidade e o controle dos serviços prestados aos cidadãos. Como a garantia do retorno do negócio depende do sucesso desse serviço, o parceiro privado tem profundo interesse na eficiência de sua operação. E a Odebrecht tem historicamente se esforçado para que isso aconteça.

²O LEED é uma certificação para edifícios sustentáveis, concebida e concedida pela ONG americana *U.S. Green Building Council* (USGBC), de acordo com os critérios de racionalização de recursos naturais como energia e água, atendidos por um edifício inteligente.





VISÃO DE INVESTIMENTOS FINANCEIROS PARA PPPs NO BRASIL



Felipe Kury

CEO Financial & Risk da Thomson Reuters Brasil

Felipe Kury se formou em administração pela Harvard Business School, nos EUA, tem MBA em finanças e economia pelo Ibmec e diploma de engenharia elétrico-eletrônica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Em 2011, assumiu o cargo de executivo de Desenvolvimento de Negócios para Financial & Risk (F&R) da Thomson Reuters na América Latina, com o objetivo principal de liderar iniciativas inorgânicas para o crescimento de negócios no continente. Em abril de 2012, foi designado CEO de F&R no Brasil. Kury tem mais de 20 anos de experiência em desenvolvimento de negócios em empresas internacionais como Softbank, IMB e Microsoft. Na IBM, ele ocupou cargos de operação em vendas, marketing e operações, com foco em serviços financeiros e indústrias do setor público.

Resumo

Para que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) possam desempenhar seu importante papel na construção e na melhoria da infraestrutura nacional, é fundamental seguir alguns passos básicos, que irão garantir parcerias duradouras, investimentos saudáveis e projetos bem-sucedidos, com conhecimento claro dos riscos envolvidos. Felipe Kury sugere os seguintes passos: agilidade, clareza e estabilidade ao estabelecer regras, além de simplicidade para implementar os projetos, gerando um retorno financeiro atraente e uma melhoria considerável nos serviços de infraestrutura.

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) têm sido um veículo de extrema importância na estruturação e na viabilização de investimentos em infraestrutura em vários países. Sem dúvida, são cada vez mais críticas para o Brasil, especialmente com a introdução da Lei nº 11.079/04, que trouxe flexibilidade na alocação contratual de riscos e na complementação da receita quando o parceiro privado tiver dificuldades de recuperar o investimento exclusivamente por meio de tarifas ou receitas do usuário.

A demanda por serviços de infraestrutura vem crescendo de forma acentuada, resultando em grande parte da expansão e do fortalecimento da classe média – que hoje representa mais de 50% da população do Brasil –, além do aumento significativo da demanda por *commodities* em nível global. Nesse contexto, acentua-se a pressão para que o governo aumente os investimentos em projetos de infraestrutura, a fim de acelerar o crescimento econômico, oferecendo melhores condições e incentivos para ampliar a participação do setor privado nesses projetos.

Diante desse cenário, a estruturação de PPPs precisa ser mais ágil e ter regras claras e estáveis, simplificando o processo, de modo a possibilitar retornos financeiros mais atrativos e a inclusão de um maior número de investidores do setor privado. Além disso, é preciso que haja transparência sobre os compromissos futuros assumidos, tanto em relação às contas públicas – planejando o impacto fiscal e orçamentário –, quanto em relação aos riscos do projeto que serão assumidos pelo parceiro do setor privado. Do ponto de vista do setor público, os contratos de PPPs são potenciais passivos, podendo comprometer a sustentabilidade fiscal. Já para o setor privado, podem significar oportunidades de investimento atrativas, desde que se apresentem regras claras,

riscos mensuráveis e incentivos financeiros compatíveis com os projetos apresentados.

Em muitos países, a análise dos projetos de PPPs segue critérios bem definidos e é administrada por agências específicas, com competência nos setores e projetos priorizados pelo governo. Um dos critérios mais utilizados, conhecido como “*Value for Money*”, tem a finalidade de garantir a eficiência na utilização dos recursos públicos e a transparência na execução dos contratos. Certamente, a principal justificativa para a utilização de PPPs seria a redução dos custos e a melhoria da qualidade dos serviços. Portanto, os projetos devem ser acompanhados de estudos de viabilidade e análise da oportunidade que comprovem que a PPP seria a melhor alternativa para a sua execução.

Em geral, as PPPs para projetos de infraestrutura têm longa duração – cerca de 20 a 30 anos –, com duas fases determinantes para as características do financiamento. A primeira envolve um grande aporte de capital em ativos fixos e na construção do empreendimento, sendo que esses ativos e o projeto como um todo podem ou não ser transferidos para o governo no fim da concessão. A segunda fase envolve investimentos nas áreas de manutenção e operação do projeto, nas quais os custos são pagos durante o período da concessão. Assim, depois do investimento inicial, o principal propósito do projeto de infraestrutura é acumular a receita recorrente, apropriar eficientemente os recursos para pagamento de sua operação e manutenção, pagar credores e, finalmente, gerar dividendos para os investidores.

A fase inicial de especificação e desenvolvimento do projeto de infraestrutura é bem importante, e o governo exerce um papel fundamental no desenvolvimento de um estudo detalhado da viabilidade e da análise da oportunidade, que certamente

OS PROJETOS DEVEM SER ACOMPANHADOS DE ESTUDOS DE VIABILIDADE E ANÁLISE DA OPORTUNIDADE QUE COMPROVEM QUE A PPP SERIA A MELHOR ALTERNATIVA PARA A SUA EXECUÇÃO.

possibilita que os investidores avaliem melhor os riscos e incertezas relativos às PPPs. Os estudos preliminares de viabilidade precisam ser de alta qualidade para produzir uma matriz de riscos e oportunidades, bem como indicadores de desempenho que resultem em termos mais objetivos no desenvolvimento da concessão, além de facilitar o processo licitatório e a gestão do contrato durante o período da concessão.

Investimentos financeiros em projetos de infraestrutura geralmente são difíceis de precificar, pois existem muitas variáveis que podem impactar o investimento inicial e o fluxo de caixa proveniente da operação do projeto. Aspectos tributários e regulatórios, política de preços, questões relativas à demanda, além das características inerentes a esses projetos, como duração, liquidez inexistente ou limitada (inexistência de mercado secundário) e, finalmente, implicações ambientais, que podem atrasar e até inviabilizar o projeto. É necessário, portanto, precificar melhor os riscos e os retornos associados ao investimento, estabelecer regras mais claras e critérios de análise mais objetivos para os projetos, a fim de garantir transparência e priorização para que o setor privado esteja engajado.

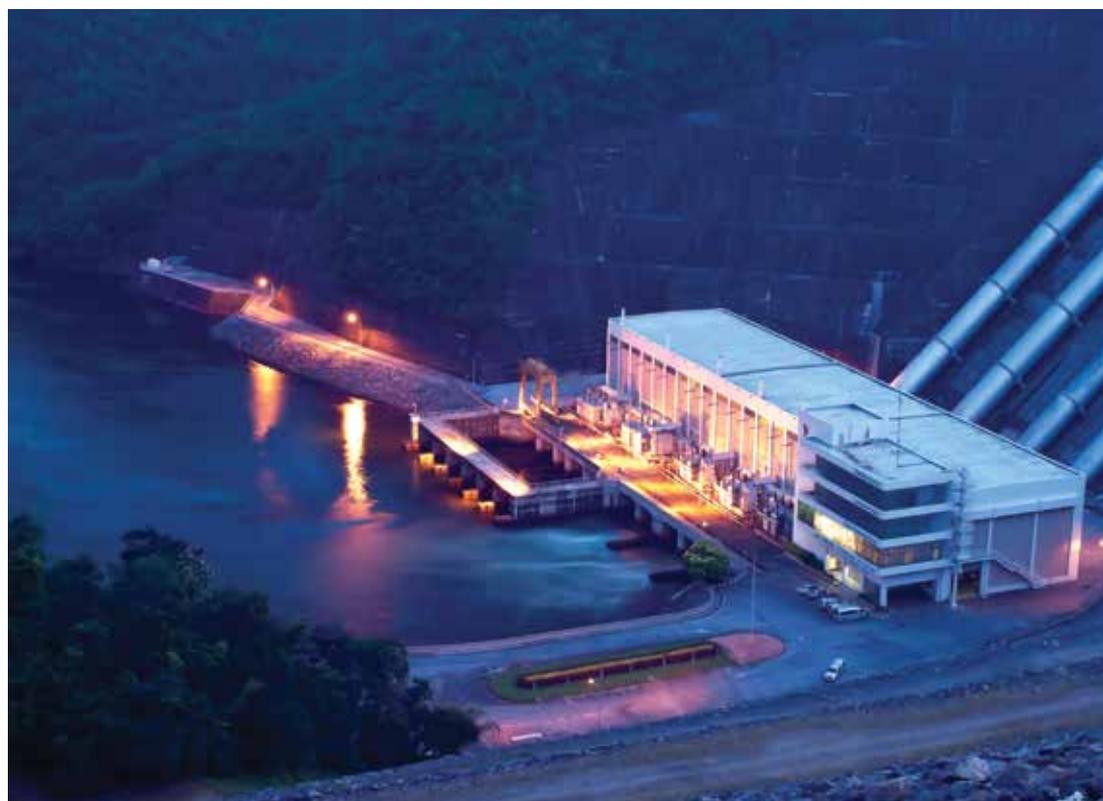
Esta equação, no entanto, não é simples. Muito pelo contrário. Ela envolve riscos de construção relacionados a problemas no design do projeto, custos subestimados e atrasos nas obras. Também é preciso considerar ameaças financeiras relacionadas à variação das taxas de juros, câmbio ou outros fatores que podem afetar o custo financeiro. Há ainda riscos de desempenho relacionados à gestão do ativo, envolvendo a continuidade e a qualidade do serviço prestado, e riscos de demanda devido às premissas usadas: qual será o crescimento da economia durante a concessão? Quanto vai crescer o tráfego em determinada rodovia

ou aeroporto? Há, por fim, o risco residual: qual será o valor do ativo que está sendo gerado ao término da concessão?

Investidores do mercado de capitais e grandes bancos privados brasileiros têm manifestado interesse em canalizar recursos para investimentos em infraestrutura, mas, por enquanto, apenas o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e alguns fundos de pensão de patrocinadoras governamentais estão participando de forma mais decisiva desses projetos.

A aplicação do capital privado e a transferência da responsabilidade operacional da infraestrutura, por si só, são benefícios importantes para o governo. No entanto, é preciso aprimorar a relação risco/retorno dos projetos, se comparados com diferentes alternativas de investimentos. Mais importante ainda: é preciso minimizar ou eliminar incertezas e/ou mudanças constantes nas regras do processo para utilização de PPPs – riscos geralmente podem ser precificados, mas incertezas não. Portanto, o governo precisa manter um ambiente político-econômico estável para aumentar a confiança do mercado e atrair um número cada vez maior de investidores do setor privado.

Por outro lado, o setor privado tem maior agilidade e capacidade de trazer inovações para o mercado, o que pode gerar aumento



da eficiência e produtividade dos projetos de infraestrutura, oferecendo melhor qualidade e custos mais baixos dos serviços prestados. O setor privado tem condições de prover o aumento da infraestrutura, gerando benefícios fiscais importantes para o governo e a sociedade. Cabe ao governo, portanto, reduzir riscos de crédito no financiamento das PPPs, o que contribui de forma importante na diminuição do custo total de financiamentos e na relação risco/retorno dos projetos. Outro ponto que o governo poderia simplificar e/ou tornar mais ágil é a obtenção de licenças ambientais, já que muitas vezes elas são um entrave aos empreendimentos e podem causar trabalho, custos adicionais e atrasos prolongados. Caso atinja uma situação limite, isso pode até inviabilizar projetos.

No papel, os projetos de infraestrutura de grande porte com uso de PPPs na esfera federal ainda são poucos, pelo menos nos moldes da Lei no. 11.079/04, que estabeleceu as PPPs pelo governo federal.

Na prática, contudo, pode-se dizer que diversos empreendimentos importantes já funcionam como uma PPP. São grandes hidrelétricas como Belo Monte, no Pará, em que subsidiárias da *holding* federal de energia Eletrobras possuem 49,98% de participação no projeto, assegurando gestão e controle privados. O mesmo se pode dizer dos aeroportos que foram privatizados – Guarulhos e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Brasília, no Distrito Federal. Nos três terminais, a estatal Infraero tem 49% de participação dos consórcios e, portanto, está, de certo modo, construindo uma PPP.

Seguindo essa linha, outro exemplo importante é o gigante campo de petróleo de Libra – primeiro megacampo do pré-sal brasileiro a ser licitado em regime de partilha. Ele permitiu uma parceria da Petrobras com empresas internacionais de grande porte: Shell (anglo-holandesa), Total (francesa) e as estatais chinesas CNOOC e CNPC. O

consórcio liderado pela Petrobras, que tem 40% de participação no grupo formado, vai poder explorar nos próximos 35 anos um montante de óleo recuperável estimado entre 8 e 12 bilhões de barris de petróleo e 120 bilhões de metros cúbicos de gás natural.

Mas, em alguns empreendimentos, ter o governo participando, mesmo que seja num formato diferente de uma PPP, é uma situação que pode gerar preocupação dos investidores privados. O leilão da rodovia BR-262 (MG/ES) recentemente não atraiu interessados, pois os investidores estavam receosos com o fato de o DNIT (órgão subordinado ao Ministério dos Transportes) ter mandato para duplicar 180 dos 369 quilômetros do trecho que iria para concessão privada. O temor era de que eventuais atrasos nas obras sob responsabilidade do DNIT pudessem gerar impactos econômicos no concessionário privado da obra.

O crescimento da população, a necessidade de urbanização e o aumento da renda *per capita*, além de crescente demanda por *commodities* globalmente, vão continuar elevando a demanda por serviços de infraestrutura no país nas próximas décadas. A resposta aos gargalos de logística serão determinantes para o desenvolvimento e a prosperidade do Brasil. De fato, o BNDES estima que os investimentos apenas em infraestrutura, no Brasil, devam chegar a 3% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2014, o que representa um avanço importante, porém ainda é relativamente pouco se comparado com níveis de investimentos em infraestrutura de outros países emergentes, tais como Rússia, Índia e China, com aproximadamente 7%, 8% e 10%, respectivamente. Estudos sugerem que cada R\$1,00 investido em infraestrutura pode elevar de R\$2,00 a R\$3,00 o crescimento do PIB, e certamente a utilização de PPPs amplia as possibilidades de se investir em infraestrutura e de se colher os resultados disso no crescimento econômico e social do Brasil.

