

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE MESTRADO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES**

**METODOLOGIA PARA SELEÇÃO DE PROJETOS DE PARCERIA
PÚBLICO-PRIVADA NO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA RODOVIÁRIA NO
ESTADO DO CEARÁ**

Veimar César de Souza Nobre

**Dissertação submetida ao Programa de
Mestrado em Engenharia de Transportes da
Universidade Federal do Ceará, como parte
dos requisitos para a obtenção do título de
Mestre em Ciências (M. Sc.) em Engenharia
de Transportes.**

ORIENTADORA: Prof^a Nadja Glheuca da Silva Dutra

**Fortaleza
2006**

FICHA CATALOGRÁFICA

NOBRE, VEIMAR CÉZAR DE SOUZA

Metodologia para Seleção de Projetos de Parceria Público-Privada no Setor de Infra-estrutura Rodoviária no Estado do Ceará, Fortaleza, 2006.

XIII, 127 fl., Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

1. Parcerias Público Privadas – Dissertação

2. Financiamento Rodoviário
CDD 388

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

NOBRE, V.C.S (2006). Metodologia para Seleção de Projetos de Parceria Público-Privada no Setor de Infra-estrutura Rodoviária no Estado do Ceará. Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 127 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Veimar César de Souza Nobre

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO: Metodologia para Seleção de Projetos de Parceria Público-Privada no Setor de Infra-estrutura Rodoviária no Estado do Ceará.

Mestre / 2006

É concedida à Universidade Federal do Ceará permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Veimar César de Souza Nobre

Avenida Rogaciano Leite, 200, Apto 602 T

60.810-000 – Fortaleza/CE - Brasil

email: veimar@det.ufc.br

METODOLOGIA PARA SELEÇÃO DE PROJETOS DE PARCERIA PÚBLICO-
PRIVADA NO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA RODOVIÁRIA NO ESTADO DO
CEARÁ.

Veimar César de Souza Nobre

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO PROGRAMA DE
MESTRADO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE
TRANSPORTES.

Aprovado por:

Prof^a Nadja Glheuca da Silva Dutra, D.Sc.
(Orientadora)

Prof. João Alencar Oliveira Júnior, D.Sc
(Examinador Interno)

Prof. Rômulo Dante Orrico Filho, D.Sc
(Examinador Externo)

FORTALEZA, CE - BRASIL

MARÇO/2006

DEDICATÓRIA

À minha esposa, Francilene, e à minha filha, Victória, pelo amor e dedicação.

Aos meus pais, José de Sousa Nobre e Maria Eunice Nobre, que sempre investiram na minha formação.

Ao meu irmão Vilmar e minhas irmãs, Iêda e Mary Ane, e ainda meu cunhado Jorge, pelo carinho e companheirismo.

Aos meus verdadeiros AMIGOS.

DEDICO.

AGRADECIMENTOS

À Professora Nadja, pela constante orientação, otimismo e pelo estímulo ao longo do desenvolvimento da pesquisa, que muito contribuíram para conclusão deste trabalho.

Aos professores do Departamento de Engenharia de Transportes (DET), em especial ao professor, Felipe Loureiro, pelos conhecimentos passados e pelos conselhos, que contribuíram para a iniciação e finalização deste trabalho. Agradeço também aos funcionários do departamento, especialmente a Ivone e Célio, pela atenção e préstimos durante o curso.

Ao Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes (DERT), na pessoa do Geólogo Francisco Quirino, Coordenador do Programa Ceará II, pelo apoio e compreensão, que tornaram possível levar este trabalho até o final.

Aos colegas do mestrado, pelo companheirismo e disponibilidade para ajudar nos trabalhos e na definição do tema de pesquisa.

Aos meus familiares e amigos que me apoiaram e agora festejam mais uma etapa de minha vida profissional. Em especial ao colega Antônio Nobre, com o qual dividi minha dúvidas durante o curso.

Em especial à Universidade Federal do Ceará, que pela segunda vez, proporciona-me um título acadêmico, com quase nenhum custo financeiro para mim.

Resumo da Dissertação submetida ao PETRAN/UFC como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências (M.Sc.) em Engenharia de Transportes.

METODOLOGIA PARA SELEÇÃO DE PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA RODOVIÁRIA NO ESTADO DO CEARÁ.

Veimar César de Souza Nobre

Março / 2006

Orientadora: Nadja Glheuca da Silva Dutra

Este trabalho apresenta uma proposta metodológica para seleção de projetos de Parceria Público-Privadas (PPP) no âmbito do Programa de PPP do Estado do Ceará e direcionados ao setor de infra-estrutura rodoviária.

A metodologia é baseada nos estudos de viabilidade dos projetos de parceria e nas condicionantes impostas na Lei nº 11.079/2004 na esfera federal e na Lei nº 13.557/2004 do Estado do Ceará.

No sentido de facilitar a compreensão acerca dos motivos que levaram a administração pública brasileira a adotar a PPP como uma alternativa de financiamento no setor rodoviário, a dissertação apresenta uma abordagem sobre as diferentes fontes de financiamento na área de infra-estrutura rodoviária no Brasil e a experiência internacional na implementação de projetos de PPP.

Para propiciar um melhor entendimento da metodologia proposta, o trabalho apresenta, ainda, uma explanação sobre as Parcerias Público Privadas no que se refere a: conceitos e definições; tipos de contrato; benefícios, condicionantes e restrições; e estudo de viabilidade dos projetos. Adicionalmente, com o mesmo intuito, são destacados e analisados os principais pontos das Lei nº 11.079/2004 e Lei nº 13.557/2004 que são diretamente utilizados na avaliação dos projetos a serem incluídos no Programa de PPP do Estado do Ceará.

Abstract of Thesis submitted to PETRAN/UFC as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.) in Transportation Engineering.

METHODOLOGY FOR SELECTION OF PROJECTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP APLICATED TO HIGHWAYS IN THE STATE OF CEARÁ.

Veimar Cézar de Souza Nobre

March / 2006

Advisor: Prof^a Nadja Glheuca da Silva Dutra

This work presents a methodological proposal for selection of projects of Public-Private Partnership (PPP) in the ambit of the PPP Program of Ceará State and directed to the sector of highway infrastructure.

The methodology is based on the feasibility studies of projects of PPP and the conditions established in the national law n^o 11.079/2004 and in the State law n^o 13.557/2004.

With objective to facilitate an comprehension about the motives that carry out the Brazilian government to adopt the PPP as one alternative of financing in the sector of highway infrastructure, the work presents an explanation about the different sources of financing in this sector in Brazil as well about the international experience in the development of projects of PPP.

To provide one better understanding of the methodology, the work still presents an explanation about the Public-Private Partnership related to: concepts and definitions; types of contract; benefits, conditions necessities and restrictions; and feasibility studies of PPP projects. In addition, with the same objective, the main points of both laws 11.079/2004 and 13.557/2004 used in the evaluation of the projects to be included in the PPP Program of state of Ceará are highlighted and analyzed in the work.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
INTRODUÇÃO	1
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	1
1.2. JUSTIFICATIVA.....	3
1.3. OBJETIVOS	4
1.4. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	5
CAPÍTULO 2	6
FONTES DE FINANCIAMENTO NO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA RODOVIÁRIA NO BRASIL	6
2.1. MÉTODOS DE ARRECADAÇÃO DE RECURSOS.....	7
2.1.1 Impostos sobre combustíveis.....	7
2.1.2 Licenciamento de Veículos.....	8
2.1.3 Cobrança direta pelo uso.....	8
2.1.4 Pedágio	8
2.1.5 Selos-pedágio.....	9
2.1.6 Cobrança na aquisição de veículos novos.....	9
2.1.7 Taxas sobre empreendimentos.....	9
2.2. RECURSOS DO SETOR RODOVIÁRIO NO BRASIL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	10
2.3. AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	13
2.4. FONTES DE FINANCIAMENTO	14
2.4.1 Instrumentos fiscais e orçamentários.....	14
2.4.1.1 Fonte Tesouro do Estado do Ceará	15
2.4.1.2 Royalties de Petróleo	16
2.4.1.3 Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE.....	17
2.4.1.4 Fundo Estadual de Transporte do Estado do Ceará - FET	21
2.4.2 Empréstimos Internos e Externos	24
2.4.3 Fontes de financiamento privados no setor de infra-estrutura rodoviária.....	27
2.4.3.1 Privatização	29
2.4.3.2 Concessões.....	30
2.4.3.3 Project Finance	34
Figura 2.3: Estrutura de um <i>Project Finance</i>	36
2.4.3.4 Associações Rodoviárias Privadas	36
2.4.3.5 Contratos de Reabilitação e Manutenção de Rodovias - CREMAs	38
2.4.3.6 Pedágios Comunitários	38
2.4.3.7 Parcerias Público Privadas – PPPs.....	39
CAPÍTULO 3	40
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS)	40
3.1. CONCEITOS DE SERVIÇO PÚBLICO.....	40
3.2. PRINCÍPIOS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO.....	42
3.3. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS.....	43
3.4. CONCEITOS E DEFINIÇÕES DE PPP	45
3.5. TIPOS DE CONTRATOS DE PPP	48
3.6. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NO USO DE PPPs	50
3.7. BENEFÍCIOS DAS PPPs.....	54
3.7.1 Benefícios Fiscais	54
3.7.2 Benefícios Econômicos	56
3.7.3 Benefícios Tecnológicos.....	57
3.7.4 Benefícios Sociais	58
3.7.5 Benefícios Políticos.....	58

3.8. CONDICIONANTES E RESTRIÇÕES AO USO DAS PPPs	59
3.9. ESTUDO DE VIABILIDADE DE PROJETOS DE PPP.....	62
3.9.1 <i>Análise de necessidades (ESTÁGIO 1)</i>	63
3.9.2 <i>Análise de opções (ESTÁGIO 2)</i>	64
3.9.3 <i>Verificação de aspectos específicos do projeto (ESTÁGIO 3)</i>	64
3.9.4 <i>Análise e mensuração dos riscos, do value for money, e da disponibilidade de recursos (ESTÁGIO 4)</i>	64
3.9.5 <i>Análise do valor econômico do projeto (ESTÁGIO 5)</i>	67
3.9.6 <i>Plano de contratação (ESTÁGIO 6)</i>	67
3.9.7 <i>Submeter o relatório do estudo de viabilidade (ESTÁGIO 7)</i>	67
CAPÍTULO 4	70
AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL	70
4.1 BREVE HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NO BRASIL	70
4.2. ANTECEDENTES DAS PPPs NO BRASIL	71
4.3. A LEI FEDERAL SOBRE AS PPPs.....	74
4.4. AS LEIS DE PPPs NO ÂMBITO DOS ESTADOS DO BRASIL	78
4.5. O PROGRAMA DE PPPs DO ESTADO DO CEARÁ	79
CAPÍTULO 5	84
METODOLOGIA PARA SELEÇÃO DE PROJETOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SETOR RODOVIÁRIO	84
5.1. INTRODUÇÃO	84
5.2. RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES DO PROJETO PPP - RIPP.....	86
5.2.1 <i>Instituição promotora</i>	86
5.2.2 <i>Projeto de Infra-estrutura</i>	88
5.2.3 <i>Análise das opções de financiamento</i>	90
5.2.4 <i>Resultado dos testes de viabilidade do projeto PPP</i>	90
5.2.5 <i>Aspectos orçamentários do Projeto PPP</i>	91
5.3. ROTEIRO PARA TESTAR A VIABILIDADE DO PROJETO PPP	91
5.3.1 <i>Construção do Modelo PSC Básico</i>	92
5.3.2 <i>Construção do Modelo PSC Ajustado</i>	96
5.3.3 <i>Construção da matriz de riscos</i>	99
5.3.4 <i>Construção do Modelo PPP Referência</i>	99
5.3.5 <i>Análise de sensibilidade</i>	103
5.3.6 <i>Teste do value for money inicial</i>	103
5.4. ETAPAS DA SELEÇÃO DOS PROJETOS DE PPP	105
CAPÍTULO 6	111
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	111
6.1. CONCLUSÕES	111
6.1.1 <i>Quanto às fontes de financiamento no setor de infra-estrutura rodoviária no Brasil</i>	111
6.1.2 <i>Quanto às Parcerias Público-Privadas</i>	114
6.1.3 <i>Quanto às Parcerias Público-Privadas no Brasil</i>	116
6.1.4 <i>Quanto à metodologia para seleção de projetos de parceria público-privada no setor rodoviário</i>	118
6.2 RECOMENDAÇÕES	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1: Distribuição de investimentos privados por setor	28
Figura 2.2: Privatização no Brasil no período de 1999 a 2002	30
Figura 2.3: Estrutura de um <i>Project Finance</i>	36
Figura 3.1: Estágios do Estudo de Viabilidade de projeto de PPP.....	69
Figura 5.1: Esquematização das etapas da metodologia proposta	86
Figura 5.2: Modelo básico de financiamento do Projeto PPP	101
Figura 5.3: Modelo de remuneração do Projeto PPP	102
Figura 5.4: Estrutura da metodologia proposta	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1: Estimativa de recursos do Tesouro em 2005	15
Tabela 2.2: Fundo Estadual de Transportes – FET em 2005)	23
Tabela 2.3: Histórico dos empréstimos para infra-estrutura rodoviária no Ceará ..	27
Tabela 2.4: Dados das concessões no Brasil	33
Tabela 2.5: Volume de veículos nas rodovias concedidas no Brasil	33
Tabela 3.1: Projetos de PPP em alguns países do mundo	52
Tabela 4.1: Grupo de ações com parcerias privadas no PPA 2000 – 2003	73
Tabela 4.2: Legislação de PPP nas Unidades da Federação	78
Tabela 5.1: Planilha de Custos e Receitas	93
Tabela 5.2: Planilha de hipóteses	93
Tabela 5.3: Planilha de Fluxo de Caixa Descontado (Temporal)	95
Tabela 5.4: Planilha de Fluxo de Caixa Descontado (Nominal)	96
Tabela 5.5: Planilha de Valorização Monetária dos Riscos	97
Tabela 5.6: Planilha de Fluxo de Caixa Descontado dos Riscos	98
Tabela 5.7: Planilha de Fluxo de Caixa do PSC Ajustado	98
Tabela 5.8: Matriz de Riscos	100
Tabela 5.9: Matriz de Comparação do <i>Value for Money</i>	104
Tabela 5.10: <i>Check List</i> das informações do RIPP	106

LISTAS DE SIGLAS E TERMOS ESTRANGEIROS

ABCR – Associação Brasileira de Concessionárias Rodoviárias
ABDER - Associação Brasileira de Departamentos de Estradas e Rodovias
ANP - Agência Nacional de Petróleo
ANTAQ - Agência Nacional de Transporte Aquaviários
ARCE - Agência Reguladora de Serviços Público Delegados do Estado do Ceará
ARO - Antecipação de Receitas Orçamentárias
BBO - *Buy Build Operate*
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BOO - *Built Operate Own*
BOT - *Build Operate Transfer*
CEARÁPORTOS – Companhia de Integração Portuária do Ceará
CGPPP - Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CREMA - Contrato de Reabilitação e Manutenção de Rodovias
DBFO - *Design Build Finance Operate*
DBGO - *Design Build Guarantee Operate*
DBO - *Design Build Operate*
DERT - Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes
DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito
DNER - Departamento Nacional de Estradas e Rodagens
DNIT - Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transporte
DRU - Desvinculação de Receitas da União
EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EIA/RIMA - Estudos de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
FDTU - Fundo Nacional de Desenvolvimento e Transporte Urbano
FET - Fundo Estadual de Transporte
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNIT - Fundo Nacional de Infra-estrutura de Transportes
FPE - Fundo de Participação dos Estados
FRN - Fundo Rodoviário Nacional
GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
HMT - HM Treasure of United Kingdom
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR - Imposto de Renda

ISTR - Imposto sobre Serviços de Transporte Rodoviário
IUCLLG - Imposto Único sobre Combustíveis Lubrificantes Líquidos e Gasosos
IVVC - Imposto sobre Vendas e Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
JBIC - Banco do Japão para Cooperação Internacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
METROFOR - Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos
MIP - Manual de Instruções de Pleitos
MP - Medida Provisória
NRA - *National Roads Authority of Ireland*
PFI - *Private Finance Initiative*
PIB - Produto Interno Bruto
PNV - Plano Nacional de Viação
PPA - Plano Plurianual
PPE - Parcela de Preço Específico
PPP - Parceria Público Privada
PSC - *Public Sector Comparator*
RCL - Receita Corrente Líquida
RIPP - Relatório de Informações do Projeto PPP
RMF - Região Metropolitana de Fortaleza
SECON - Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará
SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará
SEINFRA - Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Ceará
SEPLAN - Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará
SER - Sistema Rodoviário Estadual
SPE - Sociedade de Propósito Específico
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TCU - Tribunal de Contas da União
TRU - Taxa Rodoviária Única
UNT - *Unity (PPP) National Treasure of South Africa*
VMD - Volume Médio Diário
VPL - Valor Presente Líquido

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil sofreu um processo de deterioração da infraestrutura econômica básica, com reflexos importantes na perda da eficiência do sistema produtivo. A falência do modelo institucional e de financiamento da infra-estrutura, centralizado no Estado, segundo os próprios governantes, foi o principal fator responsável por esta situação.

O setor mais afetado foi o de transporte, com forte degradação do patrimônio instalado e perda da eficiência operacional dos vários sistemas. Este é, atualmente, um dos principais gargalos para a competitividade da economia e abertura de novas fronteiras de desenvolvimento.

O problema é agravado porque, devido às diversas demandas governamentais em todas as áreas, o orçamento público não consegue destinar recursos suficientes para suprir as necessidades de infra-estrutura e, por outro lado, os contribuintes não suportariam mais acréscimo na carga tributária para reforçar o orçamento público, e ainda, após a extinção de tributos vinculados, que culminaram com o fim do Fundo Rodoviário Nacional, só aumentou a carência de recursos para o setor de infra-estrutura rodoviária no Brasil.

Segundo PEREIRA JUNIOR (2003), os investimentos da União na malha rodoviária nacional no final da década de 70 foram de 1,7% do PIB, baixando para 0,4% no final dos anos 80, chegando a pouco mais de 0,1% em 1994 e 1995 e em 0,2% do PIB em 1998.

Para reverter esta situação, foi necessária a implantação de um moderno modelo de gestão, expansão e financiamento da área de infra-estrutura de transporte, propiciada pela Constituição Federal de 1988. Isso envolveu reformas estruturais e maior descentralização de atribuições para outras esferas de governo e do setor privado, podendo se dar por meio de instrumentos legais de parceria.

A mudança de foco na política de transporte em direção ao sistema de mercado implica em mudanças radicais no papel do governo. O setor privado sendo responsável pela oferta, operação e financiamento de infra-estruturas de transporte, através de contratos com o setor público, provavelmente reduzirá o papel do governo como provedor do sistema de transporte e, em contrapartida, deverá ser aumentada a importância do poder público, como condutor do processo de competição e custódia dos interesses sociais e ambientais.

Em 1995, o governo brasileiro iniciou, através do Programa de Concessão de Rodovias Federais, um processo de concessões de rodovias para a iniciativa privada. De maneira geral, os programas de concessão de rodovias no Brasil têm apresentado resultados satisfatórios no que diz respeito ao cumprimento das metas e ao atendimento das demandas dos usuários. No entanto, a pressão nos valores das tarifas dos pedágios vem trazendo problemas ao governo e às concessionárias. Um problema para expansão das concessões nas rodovias brasileiras é o baixo volume médio diário (VMD) de veículos na maioria das vias, o qual impossibilita a autosustentabilidade financeira dos contratos, considerando a exigência da modicidade das tarifas dos pedágios.

As Parcerias Público-Privadas, conhecidas internacionalmente pela sigla “PPP”, vêm ganhando espaço no mundo como forma de viabilizar a implantação, entre outros, de projeto de infra-estrutura no setor rodoviário. Contemporaneamente, as parcerias entre os setores público e privado no Brasil surgiram como uma novidade no Plano Plurianual (PPA) [1996-1999], que se repetiu nos PPAs dos exercícios subsequentes. O crescimento das parcerias foi estimulado pela crise fiscal do governo, que deixou várias ações sem fontes de recursos. Dessa forma, as parcerias transformaram-se em uma solução para a falta de recursos no setor público.

Em 2004, com a instituição das PPPs na legislação brasileira, através da Lei nº 11.079/2004, o tema entrou de vez na pauta de discussão do financiamento de projetos de infra-estrutura no país.

Vale ressaltar que a nova legislação deu ao termo PPP uma acepção tipicamente brasileira, diferente da praticada no ambiente externo, reduzindo o conceito a uma simples modalidade de concessão. No contrato de “PPP à brasileira”, é exigido o aporte

de recursos públicos às concessões, admitindo também a exploração de serviços públicos pela iniciativa privada.

Em princípio, o ordenamento jurídico das concessões não impede esse aporte público, se interpretado como uma receita alternativa com vista a se garantir a modicidade da tarifa. A novidade introduzida pela Lei de PPPs é a de o contrato ser caracterizado, antes de mais nada, pelos privilégios fiscais (contraprestação pecuniária e suas garantias, fundos fiscais, incentivos fiscais etc.). Tais privilégios fiscais não deveriam ser atribuídos a qualquer contrato de PPP, e só deveriam ser admitidos àqueles realmente estratégicos ao desenvolvimento nacional ou regional.

Para decidir quais projetos devem ser contratados por PPP, como contrapeso aos privilégios fiscais, é necessário que os projetos se sujeitem a um procedimento rigoroso de escolha.

É neste contexto, que o trabalho de pesquisa é desenvolvido, apresentando informações sobre as diversas alternativas de financiamento no setor de infra-estrutura rodoviária e suas respectivas fontes de recursos, e introduzindo o tema das PPPs, sob todos seus aspectos, no financiamento da infra-estrutura rodoviária no Brasil.

1.2. JUSTIFICATIVA

Para desenvolver um Programa de PPP é imprescindível que se tenha um bom conhecimento de todas as alternativas de financiamento existentes no setor de infra-estrutura rodoviária no Brasil, como funcionam, e como são preparados os projetos PPPs, levando em consideração conceitos, tipos, benefícios e limitações, e, ainda, o cumprimento das condicionantes estabelecidas na legislação brasileira, visando incluir nos Programas de PPPs projetos viáveis e com maior probabilidade de sucesso no processo licitatório, na atração da iniciativa privada e na melhor aplicação dos recursos públicos, de maneira que os projetos venham atender aos reais interesses públicos e, em particular, da sociedade como um todo.

Este trabalho de pesquisa se justifica pela necessidade de dotar às instituições públicas e a iniciativa privada de um maior conhecimento sobre a preparação dos projetos de PPPs, de tal forma que permita uma comparação entre o Modelo PPP e as

demais fontes de financiamento existentes no setor de infra-estrutura rodoviária, possibilitando uma melhor escolha da alternativa para implementação dos projetos.

Pelo aperfeiçoamento dos projetos de PPP, a partir da experiência internacional, pode se dotar o poder público de uma ferramenta que possibilite uma seleção de projetos de PPP com maior probabilidade de sucesso, levando em consideração os aspectos políticos, legais, técnicos, sociais, ambientais, econômicos e financeiros dos projetos.

1.3. OBJETIVOS

O objetivo geral consiste em propor uma metodologia para seleção de projetos de Parcerias Público-Privadas direcionados ao setor de infra-estrutura rodoviária no âmbito do Programa de PPP do Estado do Ceará.

De modo a facilitar a obtenção do objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram considerados:

- Efetuar um levantamento das fontes de financiamento do setor de infra-estrutura rodoviária no Brasil, destacando os métodos de arrecadação e o histórico das fontes de recursos ao longo do tempo;
- Analisar a utilização do Fundo Estadual de Transporte do Estado do Ceará – FET, considerando que este fundo consolida todas as outras fontes de recursos do Estado para o setor de transporte, como, por exemplo: Royalties, CIDE, tesouro etc;
- Analisar a Lei Federal de PPPs e a Lei Estadual que instituiu o Programa de PPP no Estado do Ceará, sob o ponto de vista conceitual das PPPs;
- Comparar a experiência internacional sobre o desenvolvimento de projetos de parceria público-privada no setor de infra-estrutura, a qual poderá ser útil no programa brasileiro; e
- Verificar como são efetuados os estudos de viabilidade de projetos de PPP.

1.4. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos, a seguir descritos.

O **Capítulo 1**, atual, apresenta a contextualização e justificativa da pesquisa, os objetivos da dissertação e a estrutura do trabalho.

O **Capítulo 2** apresenta uma discussão sobre os métodos de arrecadação de recursos para o financiamento do setor de infra-estrutura rodoviária, um histórico da situação antes e depois da Constituição Federal de 1988, e as fontes de financiamento do setor, com ênfase às fontes utilizadas no Estado do Ceará.

O **Capítulo 3** introduz os conceitos de serviço público e os princípios da prestação de serviço público na formação das PPPs; apresenta os conceitos e definições de PPP, os tipos de contrato, a experiência internacional no desenvolvimento de Programas PPP, os benefícios, condicionantes e restrições ao uso das PPPs; e destaca os processos recomendados para elaboração do estudo de viabilidade de projetos de PPP, que, de acordo com a experiência internacional, é imprescindível para iniciar um processo de contratação através de PPPs.

No **Capítulo 4**, é apresentado um breve histórico da cooperação entre os setores público e privado no Brasil, dos antecedentes das PPPs no país e, uma análise da Lei Federal sobre as PPPs, das leis de PPPs no âmbito dos estados brasileiros e do Programa PPP do Ceará.

No **Capítulo 5**, é apresentada uma introdução à metodologia proposta, sugestão para preparação do Relatório de Informações do Projeto PPP (RIPP), roteiro para testar a viabilidade do projeto PPP, e a metodologia para seleção de projetos de Parcerias Público-Privadas no setor de infra-estrutura rodoviária no Estado do Ceará.

O **Capítulo 6** conclui este trabalho de pesquisa de dissertação, destacando as principais conclusões e as recomendações para estudos futuros correlatos.

CAPÍTULO 2

FONTES DE FINANCIAMENTO NO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA RODOVIÁRIA NO BRASIL

A escolha de um arranjo PPP para financiamento de um projeto de infraestrutura, como será visto mais adiante, envolve uma comparação com as demais alternativas de financiamento público e/ou privado, nas quais estão envolvidos os recursos arrecadados pelo governo junto à população.

Revisando a literatura relacionada ao financiamento do setor de infraestrutura rodoviária, constata-se que existem vários tipos de provimento, que vão desde o tradicional financiamento público, através da alocação de recursos orçamentários provenientes de várias fontes de arrecadação de tributos e a venda de ativos e títulos, entre outros, até o financiamento privado, através das concessões e de outros dispositivos, também abordados neste capítulo.

Os investimentos do setor público em infraestrutura rodoviária, no Brasil, são realizados através de três políticas tradicionais de financiamento: Instrumentos Fiscais e Orçamentários (impostos, contribuições, compensações, receitas próprias etc.); Políticas de Crédito (empréstimos); e Título da Dívida Pública (venda de títulos ou de ativos).

A partir de 1995, com o advento da Lei N° 8.987/1995, o governo brasileiro atribuiu significativa importância à participação do setor privado na retomada dos investimentos em infraestrutura. Neste novo cenário, as principais formas pelas quais o governo incrementa a participação do setor privado no setor de transporte são a concessão dos serviços públicos e o incentivo ao *Project Finance*. Complementarmente, no final de 2004, foi instituída a modalidade de Parceria Pública Privada – PPP.

Neste capítulo, com o intuito de compreender o processo de obtenção e aplicação de recursos financeiros no setor de infraestrutura rodoviária, são apresentados os métodos convencionais de arrecadação de recursos para investimento no setor, o sistema de arrecadação utilizado no Brasil e as fontes de financiamentos características do setor público, notadamente, aquelas que utilizam recursos fiscais e orçamentários.

Também são apresentados comentários sobre os tipos de empréstimos e as regras para sua obtenção no Brasil, bem como uma breve exposição dos investimentos provenientes da venda de títulos da dívida pública e alienação de bens públicos. Finalizando, são apresentadas as principais fontes de financiamentos privados.

2.1. MÉTODOS DE ARRECADAÇÃO DE RECURSOS

Muitos métodos de arrecadação de recursos para o financiamento do setor rodoviário têm sido debatidos em várias partes do mundo, e uma opinião muito aceita entre os técnicos envolvidos no assunto é a de que os usuários deveriam pagar pelos custos de operação e manutenção das rodovias. Segundo QUEIRÓZ (2003), experiências em alguns países têm mostrado que os usuários de rodovias estão dispostos a pagar pelo custo de sua operação, desde que seja assegurado que o dinheiro arrecado, através das taxas e tarifas¹ pagas, seja, de fato, aplicado no custeio das rodovias utilizadas.

YENNY (2003), *apud* QUEIRÓZ (2003), afirma que os princípios de cobrança aos usuários são aqueles nos quais as taxas deveriam ser economicamente eficientes, equitativas, com baixo custo de coleta, e de difícil sonegação. Além disso, as taxas deveriam também ser reajustadas automaticamente com a inflação.

Em seguida, são apresentados alguns comentários sobre as diversas formas de arrecadação, normalmente adotadas na maioria dos países do mundo.

2.1.1 Impostos sobre combustíveis

Os serviços universais são remunerados por impostos gerais, dado a impossibilidade de mensuração e aferição do aproveitamento individual, o que não ocorre, por sua vez, com os serviços específicos e divisíveis, que podem ser remunerados pelo Estado, diretamente, ou por meio de entes que dele receberam delegação, através de contratos de concessão ou de permissão.

¹ **Taxa** é um tributo, previsto no art. 145, II da CF, portanto, instituída unilateralmente pelo Estado, compelindo o particular a efetuar seu pagamento, quando há uma atuação específica do Estado, seja na restrição (poder de polícia) ou no acréscimo de um direito (serviço público).

Tarifa, também conhecida como preço público, é o valor cobrado pela prestação de serviços públicos por empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos (HINDO, 2005)

Os impostos sobre combustíveis são amplamente usados, apresentam um menor custo de arrecadação, fácil de administrar, e razoavelmente equitativas, uma vez que são proporcionais ao uso da rodovia. A principal desvantagem deste método é que o valor dos impostos não refletem o alto grau de desgaste dos pavimentos, causado principalmente pelos veículos pesados. Segundo QUEIRÓZ (2003), embora os caminhões consumam mais combustível por quilômetro que os demais automóveis e, por conseguinte, venham a pagar mais por quilômetro viajado, este montante não é proporcional ao grande impacto que eles provocam nas rodovias. Assim, os impostos sobre combustíveis precisam ser suplementadas por taxas adicionais para os veículos pesados.

2.1.2 Licenciamento de Veículos

São ainda comuns na maioria dos países, principalmente, na forma de taxa de licenciamento anual. A sua grande vantagem é a facilidade na arrecadação, que pode ser feita de forma diferenciada entre os vários tipos de veículos (automóveis, caminhões leves, caminhões pesados), refletindo os custos que cada veículo causa às rodovias. A principal desvantagem é de não estar relacionada ao uso da via, isto é, um veículo que trafega 20.000 km paga mesma taxa de outro que trafega 100.000 km.

2.1.3 Cobrança direta pelo uso

Este sistema tem sido introduzido em um grande número de países da Europa, e as tarifas são cobradas através de odômetros selados ou outros mecanismos de medição nos veículos. Segundo QUEIRÓZ (2003), o problema é que tais sistemas requerem um substancial investimento inicial, sofisticado gerenciamento, e estão propensos à evasão.

2.1.4 Pedágio

De acordo com BARELLA (2003), pedágio é um valor monetário cobrado pelo direito de passagem por uma via de transporte terrestre e usado em rodovias específicas, ou seja, são cobrados diretamente pelo uso da estrada. Embora sejam equitativos, os pedágios também são relativamente uma forma de aumentar as receitas. Todavia, apresentam altos custos de capital (construção de praças de pedágio e cabines, acesso controlado etc.) e de operação (cobrança do pedágio). Segundo QUEIRÓZ (2003), os pedágios não deveriam ser considerados em rodovias com menos de 10.000 veículos

por dia, porque este é o volume necessário para cobrir os custos administrativos. Além disso, o sistema de pedágio também reduz os benefícios econômicos das rodovias aos usuários, já que estes são prejudicados pela redução de pontos de entrada e de saída, congestionamento na cabines e, até mesmo, o desvio de tráfego para rodovias paralelas, com altos custos operacionais dos veículos.

2.1.5 Selos-pedágio

Estes dispositivos vêm sendo substituídos por pedágios nos países da Europa, e são, tipicamente, usados para cobrar pelo uso de uma específica classe de rodovia, como por exemplo, auto-estradas. Em países como a Áustria e Suíça, os selos-pedágio são aplicados apenas aos caminhões. Esta cobrança não reflete o uso, uma vez que os selos são normalmente vendidos com a validade de um ano. Selos com validade de um dia ou de um mês seriam mais justos, contudo, isto aumentaria consideravelmente o custo de administração do sistema. A sonegação pode também ser um problema, já que inspeções aleatórias são as únicas maneiras de verificar o uso dos selos nos veículos.

2.1.6 Cobrança na aquisição de veículos novos

Praticada em alguns países, pode ser estipulada para diferentes tipos de veículos (no caso de caminhões, de acordo com o peso ou porte). Similar às taxas de registro anual de veículo, esta cobrança é relativamente de fácil execução, mas não está relacionada ao subsequente uso do veículo nas rodovias. Um exemplo disso são aqueles caminhões que, mesmo sendo utilizados em transporte no interior de cidades ou de circulação restrita a propriedades particulares, têm de pagar pela manutenção das rodovias que eles não usam.

2.1.7 Taxas sobre empreendimentos

Usadas em alguns países do leste europeu, são cobradas às empresas pela implementação de algum empreendimento em qualquer setor da economia. Parte da receita arrecadada, com estas taxas, é destinada aos investimentos em rodovias. Elas não estão relacionadas diretamente ao uso das rodovias e, por isso, estão sendo abolidas da receita orçamentária do setor rodoviária naqueles países (QUEIRÓZ, 2003).

Muitos países desenvolvidos ocidentais descobriram que os métodos mais apropriados para cobrança aos usuários são uma combinação de: taxas sobre combustíveis (normalmente, responsável por 70 a 80 por cento do total de cobranças ao usuário); taxas sobre registro de veículos, que variam dependendo do tamanho do veículo; e taxas de tráfego para veículos estrangeiros para compensar as taxas locais não cobradas a estes veículos (QUEIRÓZ, 2003).

2.2. RECURSOS DO SETOR RODOVIÁRIO NO BRASIL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No Brasil, a consolidação de uma política de financiamento para o setor rodoviário ocorreu através do Decreto Lei n.º 8.463, de 27/12/1945, que reorganizou o até, então, Departamento Nacional de Estradas e Rodagens – DNER (atualmente, Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transporte – DNIT) e criou o Fundo Rodoviário Nacional – FRN². O FRN adotou, como forma de arrecadação, o imposto sobre combustível, uma vez que era alimentado com recursos do Imposto Único sobre Combustíveis Lubrificantes Líquidos e Gasosos – IUCLLG. Este imposto era distribuído entre as três esferas de governo (União, Estados e Municípios), com cerca de dois terços do seu valor destinados aos estados, territórios (na época, ainda existentes) e Distrito Federal para a construção e manutenção dos seus respectivos sistemas rodoviários. O fundo tinha como objetivo custear os programas de construção, conservação e melhoria das rodovias compreendidas no Plano Nacional de Viação – PNV (PESSOA, 1993).

O FRN funcionou com eficiência até meados de 1970. A política fiscal e tarifária, adotada na época, conseguiu assegurar recursos para que fosse construída no Brasil uma ampla rede rodoviária, capaz de interligar, por estradas pavimentadas, quase todas as capitais e importantes centros urbanos. O modelo de financiamento permitia que a demanda de serviços de transporte fosse atendida de forma satisfatória (PEREIRA JÚNIOR, 2003).

A despeito da legislação a favor, a difícil situação orçamentária, enfrentada pelo Brasil, resultou em uma menor proporção de recursos legalmente destinados ao

² Um histórico das fontes de financiamento no setor rodoviário antes do FRN (extinto em 1989) pode ser encontrado em GEIPOT (2001).

financiamento do setor rodoviário. Segundo PEREIRA JÚNIOR (2003), o FRN sempre esteve ligado à política de arrecadação e distribuição do IUCLLG e, a partir de 1952, houve uma tendência de desviar parte desse imposto para outros fins, como:

“Entre 1952 e 1956, 25% da arrecadação passaram a ser destinados ao desenvolvimento do setor petrolífero;

A partir de 1965, foram transferidos entre 2% e 5% do total arrecadado para o setor aeronáutico (Fundo Aeroviário Nacional);

Em 1976, foi instituído um adicional de 12% sobre o IUCLLG destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento e Transporte Urbano – FDTU, sendo 9% para o transporte urbano (a cargo da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU) e 3% para o desenvolvimento urbano; e

A partir de 1980, paralelamente ao declínio da arrecadação, os recursos do IUCLLG passaram a ser majoritariamente desviados para outros setores. Ao FRN, cuja aplicação passara a ser multimodal, eram destinados apenas 60% da arrecadação, ficando os 40% restantes para o Tesouro da União” (PEREIRA JÚNIOR, 2003).

De acordo com GEIPOT (2001), em 1974 o IUCLLG evoluía a taxas negativas, resultantes do aumento dos preços dos derivados do petróleo e dos mecanismos que objetivavam a redução do consumo. Além disso, a gasolina ainda subsidiava o óleo diesel para reduzir o impacto do alto custo dos derivados do petróleo no transporte de carga.

OLIVEIRA JÚNIOR (1996), com relação ao enfraquecimento do FRN na década de 70, afirma que:

“a partir de 1976 o Governo Federal pôs em prática a ação deliberada de redução paulatina da arrecadação do IUCLLG através de modificações das alíquotas do cálculo do imposto, com o duplo objetivo de reduzir os recursos destinados aos Estados e Municípios e desvincular as receitas do setor” (OLIVEIRA JÚNIOR, 1996).

Segundo PESSOA (1993), quando se verificou que a arrecadação, mediante o IUCLLG, não estava pagando a totalidade dos preços econômicos de construção e manutenção das rodovias, foram adotadas outras formas de arrecadação, como a criação da Taxa Rodoviária Única (TRU) e do Imposto sobre Serviços de Transporte Rodoviário (ISTR) e pedágios, os quais eram considerados como contrapartida ao setor público pelos custos decorrentes da construção e manutenção das rodovias.

A TRU, instituída em 1969, visava à eliminação do problema da múltipla tributação, uma vez que se considerava, como fato gerador dessa taxa, o registro e o licenciamento de veículos, e a legislação permitia às diversas unidades da Federação a cobrança de taxas de registro e licenciamento de veículos, em substituição à Taxa Rodoviária Federal, à época, existente. Sua base de cálculo incluía variáveis técnicas, tais como peso, capacidade de transporte e modelo, e seu valor não poderia ultrapassar a 2% do valor venal do veículo. Em 1986, a TRU foi substituída pelo Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, cuja arrecadação é, anualmente, destinada aos estados e municípios, numa razão de 50%.

Outros itens da arrecadação tributária, não oriundos do setor de transporte, contribuíram para o financiamento do transporte rodoviário até a promulgação da Constituição de 1988. Na esfera federal, podem-se destacar: os recursos provenientes do Imposto de Renda (pessoas físicas e jurídicas) - IR; Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos; Imposto Único Mineral; Imposto de Importação e Exportação; e *Royalties*. No âmbito estadual, destacavam-se: Imposto sobre Circulação de Mercadorias; Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (50%) e Imposto Territorial Rural. Na esfera municipal, Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza, Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis (parte) e Imposto Predial e Territorial Urbano (PESSOA, 1993).

O financiamento de itens específicos de obras e serviços no setor de transporte (construção, compra de equipamentos etc) advinham também de operações de crédito. Os principais agentes financeiros continuam sendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Em resumo, a arrecadação dos recursos destinados ao financiamento das diversas atividades desenvolvidas pelo setor de transportes rodoviário, até a promulgação da Constituição de 1988, foi efetuada, basicamente, de três formas:

- A cobrança pelo setor público de tributos específicos e tarifas junto aos usuários;

- A cobrança pelo setor público de tributos gerais junto à sociedade; e
- Operações de crédito, tanto interno quanto externo, que teriam de ser ressarcidas mediante uma das duas fontes: tributos específicos/tarifas e tributos gerais.

2.3. AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O sistema tributário brasileiro, instituído pela Emenda Constitucional n.º 18/65, implantado a partir de 1967, e consagrado na Emenda Constitucional n.º 01/69, foi reformulado pela Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

A Constituição de 1988 modificou a estrutura tributária, criando um imposto estadual sobre mercadorias e serviços, em substituição ao antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM. Esse novo imposto incorporou, em sua base de cálculo, os serviços de transporte e comunicação e o Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos – IUCLLG, os quais eram sujeitos anteriormente à tributação federal.

Dessa forma, a partir de 1989, os governos estaduais passaram a receber as contribuições dos usuários do setor rodoviário e de todos os tributos gerados no setor, por meio da arrecadação do impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (englobando os antigos ICM, ISTR e IUCLLG) e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Também foi criado o Imposto sobre Vendas e Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos – IVVC, de competência municipal, com duração limitada (extinto em 1996). Cabe ressaltar que, nessa nova formação de receita tributária, não existe garantia de aplicação desses recursos no sistema rodoviário, uma vez que se extinguiu a figura da receita vinculada (PESSOA, 1993).

Em 1991, o governo federal iniciou a cobrança do Imposto sobre a Importação de Petróleo e Óleo, visando arrecadar recursos para o financiamento da infra-estrutura rodoviária federal. Trata-se de um tributo geral, cuja distribuição dos recursos arrecadados depende de decisão política, isto é, não exigem garantias de que serão utilizados na manutenção e segurança das rodovias federais, como acontece nos *Royalties* e na CIDE (PESSOA, 1993).

2.4. FONTES DE FINANCIAMENTO

Em seguida, são apresentadas, inicialmente, as fontes de financiamentos características do setor público, que utilizam recursos fiscais orçamentários. Depois, são apresentados comentários sobre os tipos de empréstimos e as principais regras para sua obtenção no Brasil, bem como, uma breve exposição acerca dos investimentos provenientes da venda de títulos da dívida pública e alienação bens públicos; e, por último, são apresentadas as principais fontes de financiamentos privados.

2.4.1 Instrumentos fiscais e orçamentários

A oferta e operação de rodovias públicas, pontes e túneis são considerados no Brasil, e na maior parte do mundo, como um serviço público, e, por isso, são beneficiadas pelos mecanismos de financiamento público, como por exemplo, os recursos orçamentários e empréstimos específicos.

A utilização de instrumentos fiscais e orçamentários (orçamento público) é a forma tradicional de financiar a infra-estrutura rodoviária em muitos países do mundo. De acordo com a política fiscal e a legislação tributária de cada país, como já foi apresentado anteriormente, vários tributos são arrecadados, e regularmente alocados pelo orçamento governamental com o objetivo de financiar a aquisição de ativos públicos (rodovias, pontes, túneis etc.), bens e serviços (equipamentos, conservação de rodovias etc.), bem como, a administração pública (administração das rodovias).

Os orçamentos anuais governamentais no Brasil (União, Estados e Municípios) são elaborados a partir de uma lei de diretrizes orçamentárias, mais conhecida como LDO, que deve ser aprovada previamente pelo poder legislativo, antes da elaboração do orçamento.

No Brasil, as fontes de recursos orçamentários, que são disponibilizadas para financiamento do setor rodoviário, são as seguintes: Fonte Tesouro (proveniente dos impostos); *Royalties* e Compensações Financeiras; e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) dentre outras. No que se refere ao Estado do Ceará, o Fundo Estadual de Transporte (FET) aglutina todas as fontes de recursos destinadas ao investimento no setor de infra-estrutura no Estado.

Em seguida são apresentados comentários relativos a essas fontes de recursos, bem como do FET que é constituído por todas essas fontes.

2.4.1.1 Fonte Tesouro do Estado do Ceará

A Lei Estadual nº 13.514, de 21 de julho de 2004, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício do ano 2005 no Estado do Ceará, estabeleceu, entre outras coisas, a organização e a estrutura do orçamento, bem como as diretrizes gerais para a elaboração e execução do orçamento estadual para 2005.

A referida lei, no Art. 8º, §5º, consolidou a Fonte Recursos do Tesouro compreendendo os recursos diretamente arrecadados (provenientes de contratos firmados com empresas privadas, como por exemplo, o uso da faixa de domínio, arrendamento de terminais rodoviários), outras receitas próprias do Estado (provenientes de receitas eventuais, como alienação de bens, multas etc.) e, as provenientes de transferências constitucionais e legais (Fundo de Participação dos Estados - FPE, ICMS, IPVA, CIDE, *Royalties* etc.). Devido às suas complexidades, as fontes *Royalties* e CIDE são apresentadas separadamente da Fonte Tesouro neste trabalho.

Para se ter idéia do volume de recursos do tesouro estadual (sem considerar os recursos dos *Royalties* e CIDE) destinados à infra-estrutura rodoviária (construção, conservação, trânsito nas rodovias, e projetos) do Estado do Ceará, na Tabela 2.1 são apresentadas as estimativas de recursos para este fim, constantes do orçamento de 2005.

Tabela 2.1: Estimativa Recursos do Tesouro em 2005

Setor	Valores em milhões de Reais			
	Impostos	Convênios	Recursos Próprios	Total Fontes
Rodovias	0,3	2,5	13,9	16,7
Trânsito nas Rodovias	0,0	0,0	8,5	8,5
Total Geral	0,3	2,5	22,4	25,2

Fonte: Orçamento do Governo do Estado para o exercício 2005 (CEARÁ, 2004e)

O valor de R\$ 25,2 milhões, apresentado na Tabela 2.1, representava menos de um terço, isto é, apenas 26% do total de recursos orçamentários destinados ao DERT

para aplicação nas rodovias (R\$ 96,3 milhões, Fonte: CEARÁ, 2004e) e, a aplicação de recursos provenientes de impostos gerais (R\$ 300 mil) eram quase irrelevantes no que se refere a investimento no setor rodoviário cearense.

2.4.1.2 *Royalties* de Petróleo

Os *royalties* constituem uma das formas mais antigas de pagamento de direitos. A palavra *royalty* tem sua origem no inglês *royal*, que era o direito que os reis tinham de receber pela extração de minerais feita em suas terras. No Brasil, os *royalties* são aplicados no processo de exploração de recursos energéticos, como petróleo e o gás natural. É uma compensação financeira que as empresas exploradoras e produtoras desses bens não-renováveis devem ao Estado, cujo pagamento é feito mensalmente ao Governo Federal (REVISTA COM CIÊNCIA, 2003).

O dinheiro arrecadado através dos *royalties* tem várias aplicações, dentre elas o investimento em pesquisa científica e o repasse aos estados e municípios que exploram, refinam ou distribuem o petróleo. Atualmente, o controle e a distribuição dos *royalties* está sob a responsabilidade da Agência Nacional de Petróleo – ANP conforme a Lei Nº 9.478/ 1997 (BRASIL, 1997).

Embora a legislação que regula o pagamento dos *royalties* no Brasil seja antiga, estabelecida em 1953 pela mesma lei que criou a Petrobrás, são raras as pesquisas que avaliam a forma como esse dinheiro é aplicado quando chega nos caixas dos estados e dos municípios. Segundo a ANP, naquela época, determinava-se o pagamento de 4% aos estados e 1% aos municípios sobre o valor da produção terrestre de petróleo e gás natural em seus territórios (REVISTA COM CIÊNCIA, 2003).

Após algumas alterações na lei original, a Lei nº 7.990/1989 trouxe modificação na distribuição dos *royalties*, concedendo 0,5% também aos Estados e Municípios, onde se localizam instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural. Com isso, o percentual dos estados teve de ser diminuído de 4% para 3,5% para os casos em que a lavra acontecesse em terra, e o percentual do Fundo Especial (distribuído entre todos os estados e municípios da federação) foi reduzido de 1% para 0,5% quando a lavra acontecesse na plataforma continental brasileira (REVISTA COM CIÊNCIA, 2003).

O Decreto nº 01/91, de 11 de janeiro de 1991, regulamentou o pagamento da compensação financeira instituída na Lei nº 7.990/1989. O referido decreto, em seu Art. 21, estabelece que, no caso da compensação financeira pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, os Estados e Municípios deverão aplicar os recursos recebidos, exclusivamente, em energia, **pavimentação de rodovias**, abastecimento e tratamento d'água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

Em 1997, a Lei nº 9.478, também conhecida como a Lei do Petróleo, aumentou para 10% a alíquota básica dos *royalties*. Esta alíquota pode ser reduzida pela ANP até um mínimo de 5%, considerando riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores.

De acordo com o orçamento do Governo do Estado do Ceará para o ano de 2005, a estimativa de receitas provenientes do *royalties* soma o valor de R\$ 22,8 milhões, sendo que o valor alocado para investimentos na infra-estrutura rodoviária do Estado é da ordem de R\$ 17,1 milhões. Como se pode notar, esse valor corresponde a 75% da receita com *royalties*, que é bastante razoável, considerando as necessidades em outras áreas que poderiam receber esses recursos.

2.4.1.3 Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE

Como já foi mencionado anteriormente, com as alterações institucionais introduzidas nos mecanismos de arrecadação e desvinculação de recursos, extinguiram-se as tradicionais formas de financiamento do setor rodoviário, passando ele a depender dos, cada vez mais escassos e menos confiáveis, recursos orçamentários.

Desde então, o governo federal vem tentando reestruturar a organização do setor de infra-estrutura viária no país. A reorganização institucional iniciou com a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a qual dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, a Agência Nacional de Transporte Aquaviários – ANTAQ, e o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT.

Contudo, para proporcionar resultados concretos à reestruturação desenvolvida, seria fundamental a alocação de fontes permanentes de financiamento para o setor.

Nesse aspecto, por meio da Lei nº 10.336/2001³, de 19 de dezembro de 2001, foi instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível. A CIDE veio substituir uma série de subsídios que eram embutidos nos preços dos derivados de petróleo (Parcela de Preço Específico – PPE), extintos pela legislação que flexibilizou o setor de petróleo no Brasil, não constituindo, assim, um ônus fiscal novo para a sociedade (PEREIRA JÚNIOR, 2003).

A Lei Nº 10.336/01 estabelece, no art. 1º, § 1º que os recursos arrecadados por meio da CIDE serão destinados:

- “ a) ao pagamento de subsídios a preços ou transportes de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;*
- b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;*
- c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.”*

A referida lei também determina que, durante o ano de 2002, seria avaliada a efetiva utilização dos recursos obtidos da CIDE e, a partir de 2003, os critérios e diretrizes seriam previstos em lei específica.

Segundo PEREIRA JÚNIOR (2003), atendendo ao dispositivo mencionado no parágrafo anterior, a Câmara dos Deputados criou um grupo de trabalho para avaliar a arrecadação e o emprego da CIDE. Esse grupo de trabalho propôs um projeto de lei para regulamentar a aplicação dos recursos dela advindos. As parcelas destinadas a programas de infra-estrutura de transportes seriam destinadas a um fundo, cujo objetivo seria, justamente, financiar a recuperação, modernização e ampliação da infra-estrutura de transportes terrestres e aquaviário no país.

O projeto de lei foi transformado na Lei nº 10.636/2002, sendo sancionado após uma série de vetos ao texto inicial. Esses vetos tiraram toda a sua eficácia, inclusive quanto à transferência dos recursos da CIDE para o previsto Fundo Nacional de Infra-estrutura de Transportes – FNIT. Com os vetos, o FNIT ficou literalmente esvaziado, frustrando todas as perspectivas de que a CIDE iria representar o encaminhamento

³ Antes da Lei 10.336/01, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 33/2001 que alterou os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal/1988, que tratam das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, impostos estaduais e monopólio da União.

definitivo das soluções para a péssima situação em que se encontra a infra-estrutura de transportes.

Embora os recursos da CIDE não sejam integralmente aplicados na recuperação da infra-estrutura de transporte no Brasil, a parcela destinada a este fim ainda é importante para o financiamento do setor.

Considerando que a Lei N° 10.336/2001 não destinava recursos da CIDE para os estados, entendeu-se que os recursos seriam aplicados apenas na infra-estrutura de transporte federal, isto é, não beneficiaria o transporte nas rodovias sob jurisdição dos Estados. Devido a pressões dos governadores, o Presidente Lula editou a Medida Provisória (MP) n° 161, em 21 de janeiro de 2004, depois transformada na Lei 10.866 em 4 de maio de 2004, na qual acrescentou novo artigo à Lei n° 10.336/2001, onde:

“A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal, para ser aplicado, obrigatoriamente, no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, o percentual a que se refere o art. 159, III, da Constituição Federal, calculado sobre a arrecadação da contribuição prevista no art. 1º desta Lei, inclusive os respectivos adicionais, juros e multas moratórias cobrados, administrativa ou judicialmente, deduzidos os valores previstos no art. 8º, desta Lei, e a parcela desvinculada nos termos do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais” (Lei N° 10.866/2004, art. 1ºA)

Com relação a citação, o art. 159, inciso III da Constituição Federal estabelece o percentual de 25%. Ainda em 2004, por pressão política, o Governo Federal aumentou o percentual dos recursos arrecadados de 25% para 29%.

Os critérios de distribuição entre os estados, estabelecidos na medida provisória, que começaram a vigorar a partir de 2005, são os seguintes:

“I – quarenta por cento proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada Estado e no Distrito Federal, conforme estatísticas elaboradas pelo DNIT;

II – trinta por cento proporcional ao consumo, em cada Estado e no Distrito Federal, dos combustíveis a que a CIDE se aplica, conforme estatísticas elaboradas pela ANP;

III – vinte por cento proporcionalmente à população, conforme apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

IV – dez por cento distribuídos em parcelas iguais entre os Estados e o Distrito Federal.” (Lei N° 10.866/2004, art. 1°, § 2°)

Para o exercício de 2004, os percentuais de repasse aos Estados e ao Distrito Federal foram pré-determinados em um anexo à Lei N° 10.866/2004. Pelos valores constantes do anexo, ao Estado do Ceará seriam destinados 3,55% do valor arrecadado.

Conforme levantamento da Associação Brasileira de Departamento de Estradas e Rodovias (ABDER), junto ao Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil, em 2004, foram arrecadados R\$ 7,8 bilhões, sendo que o governo federal contingenciou 20%, relativos à Desvinculação de Receitas da União (DRU), restando R\$ 6,2 bilhões. Desse montante, R\$ 1,68 bilhão foi repassado aos estados e municípios, num percentual de 25%, relativos ao primeiro e segundo trimestres e, 29%, relativos ao terceiro e quarto trimestres de 2004, descontados 21 dias de janeiro quando da publicação da MP 161/04 (ABDER, 2005).

O art. 1°-A, § 4°, da Lei N° 10.866/2004, estabeleceu que, a partir de 2005, os percentuais individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal seriam calculados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com base nas estatísticas referentes ao ano imediatamente anterior, fornecidas até o último dia de janeiro pelos órgãos indicados na MP.

O Tesouro Nacional esclareceu que a estimativa de repasse dos recursos da CIDE para os estados e municípios em 2005 será de R\$1,87 bilhão, isto é, maior do que em 2004, que alcançou o montante de 1,68 bilhões (ABDER, 2005).

Um detalhe importante da Lei N° 10.866/2004, no contexto deste trabalho, é que os Estados e o Distrito Federal deverão encaminhar ao Ministério dos Transportes, em cada ano, uma proposta de programa de trabalho para utilização dos recursos que serão recebidos no ano subsequente, contendo: o detalhamento dos projetos de infra-estrutura de transportes e respectivos custos e os cronogramas financeiros correlatos. Os programas deverão ser aprovados pelo Ministério dos Transportes, e o seu não cumprimento poderá determinar a suspensão do saque dos valores da conta vinculada da respectiva unidade da federação, até a regularização da pendência. Esta obrigação deve ser levada em consideração nos possíveis contratos de PPP.

No orçamento do Governo do Estado do Ceará, para o exercício de 2005 foi prevista uma receita proveniente da CIDE no total de R\$ 58,4 milhões, que seria aplicada da seguinte forma: R\$ 48,4 milhões para o setor de infra-estrutura rodoviária e R\$ 10 milhões para o Porto do Pecém⁴.

2.4.1.4 Fundo Estadual de Transporte do Estado do Ceará - FET

O Governo do Estado do Ceará, através da Lei Complementar nº 45, de 15 de julho de 2004, criou o Fundo Estadual de Transporte (FET), vinculado à Secretaria de Infra-estrutura (SEINFRA), destinado a financiar programas de investimento em infra-estrutura de transportes.

De acordo com a referida lei, os recursos do FET serão destinados aos programas e ações desenvolvidos pelo órgãos vinculados à SEINFRA, com o fim de dar eficiência e eficácia às ações de transportes, em conformidade com os objetivos previstos na lei, com as prioridades e programação estabelecida pelo Conselho Estadual de Transporte.

A Lei Complementar nº 45/2004 estabeleceu a ordem para os programas a serem financiados com recursos do FET. O programa classificado em primeiro lugar, levando em consideração a experiência internacional, apresenta boas condições de ser executado através de projetos de PPP. O mesmo está relacionado à manutenção da malha viária componente do Sistema Rodoviário Estadual, compreendendo: conservação rotineira e periódica, e a restauração das rodovias e dos postos operacionais; educação para o trânsito; sinalização das estradas; fiscalização das rodovias e vias públicas nas áreas de trânsito e transporte; ações de assistência aos usuários do Sistema Rodoviário Estadual (SER).

A mesma lei complementar constituiu, como receitas do FET, as seguintes fontes de recursos: dotações orçamentárias do Governo do Estado do Ceará; de convênios firmados com o Governo Federal para aplicação em infra-estrutura de transportes; da CIDE; de *Royalties*; da utilização e ocupação das faixas de domínio das rodovias estaduais; de multas de trânsito, inspeção veicular e cobrança de taxas pelo

⁴ Até a finalização da pesquisa não havia documentos que comprovassem o valor real aplicado.

poder de polícia e prestação de serviço público no setor de transporte⁵; de contribuições de melhorias e doações; de rendimentos provenientes de aplicações financeiras dos recursos; de operações de crédito realizadas com o fim específico de atender as despesas vinculadas ao FET; e de outros recursos que lhe forem destinados.

O Conselho Gestor do FET é composto pelos titulares ou representantes dos seguintes órgãos, entidades e empresas: Secretaria da Infra-estrutura (SEINFRA), Secretaria da Fazenda (SEFAZ), Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN), Secretaria da Controladoria (SECON), Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes (DERT), Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR), Companhia de Integração Portuária do Ceará (CEARÁPORTOS), Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), todos sob a coordenação da SEINFRA.

O Decreto Estadual nº 27.554, de 10 de setembro de 2004, aprovou o regulamento do FET com relação a sua operacionalização e ao funcionamento do Conselho Gestor. De acordo com a Lei Complementar nº 45/04, ao Conselho Gestor do FET compete:

“I - Estabelecer a política, planos e a fixação das prioridades de aplicação dos recursos, de acordo com os critérios definidos na Lei;

II - Definir as metas e os indicadores de desempenho que serão utilizados na avaliação, acompanhamento e monitoramento dos resultados a serem alcançados com aplicação dos recursos do Fundo;

III - Avaliar os planos, programas, projetos e ações estaduais desenvolvidas com recursos do Fundo, competindo, também, receber as prestações de contas dos gastos realizados e avaliar seus resultados;

IV - Promover a divulgação trimestral dos relatórios de receitas e despesas do Fundo na Internet, encaminhando cópia para a Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

V - Cumprir as exigências legais relativas à gestão pública.” (Lei Complementar Nº 45/2004, art. 3º, § 2º)

⁵ O valor das receitas decorrentes de multas de trânsito será aplicado na forma do disposto no art.320 da Lei Federal nº 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro e da regulamentação da Lei Complementar 45/04.

Um aspecto importante das funções do Conselho Gestor do FET, que se assemelha às Parcerias Público Privadas, foco deste trabalho, é que a aplicação dos recursos disponíveis no FET, nas políticas, programas, projetos e ações, dar-se-á com base nas deliberações de um conselho gestor, mediante um plano de desenvolvimento institucional, em que estejam definidos os custos e benefícios, em perfeita sintonia com os objetivos nele previstos, e onde estejam explicitados os resultados esperados, as metas e os indicadores de desempenho, que serão utilizados na avaliação.

A Tabela 2.2 mostra os recursos previstos para o FET no orçamento estadual de 2005, abrangendo cada segmento do setor de transporte no Estado do Ceará por fonte de recurso.

Tabela 2.2: Fundo Estadual de Transporte – FET em 2005)

Valores em milhões de Reais

Setor	Impostos	Crédito Externo	CIDE	Convênios	Recursos Próprios	Crédito Interno	Royalties	Total Fontes
Portos	0,0	1,0	10,0	10,0	2,7	0,0	0,0	23,7
Metrô	0,0	14,6	0,0	39,0	8,7	5,3	0,0	67,6
Trânsito em Cidades	0,0	0,0	0,0	0,0	7,6	0,0	0,0	7,6
Aeroportos	0,0	1,6	0,0	9,4	0,0	0,0	0,0	11,0
Rodovias	0,3	3,7	45,2	2,5	13,9	0,0	17,1	82,7
Trânsito em Rodovias	0,0	2,6	2,5	0,0	8,5	0,0	0,0	13,6
Total Geral	0,3	23,5	57,7	60,9	41,4	5,3	17,1	206,2

Fonte: Orçamento do Governo do Estado para o exercício 2005 (CEARÁ, 2004e)

Analisando as informações da Tabela 2.2, verifica-se que a infra-estrutura rodoviária foi contemplada com um maior volume de investimento (cerca de 40%) em relação aos demais setores de transporte. Além disso, é importante ressaltar que o setor metroviário, segundo lugar em destinação de recursos, está em fase de implantação, e consequentemente com grande necessidade de recursos. O total de recursos alocados para o FET representou 4% do total do orçamento do Estado no ano de 2005 (aproximadamente R\$ 5 bilhões), e representou 0,7% do PIB do Estado do Ceará (aproximadamente R\$ 29,58 bilhões).

2.4.2 Empréstimos Internos e Externos

Os empréstimos são usados como opção para aumentar a capacidade financeira do orçamento público quando existe uma temporária limitação nos recursos orçamentários do setor público. As instituições financeiras nacionais e internacionais, bancos comerciais, ou o mercado financeiro, ofertam os recursos suplementares para o setor público a título de empréstimo.

O reembolso do capital mobilizado pelos credores é garantido pelo Governo Federal, de acordo com a legislação sobre o assunto. As condições relacionadas às taxas de juros, prazo de amortização e outros encargos financeiros estão associadas às transações e ao organismo financiador. Os principais organismos financeiros de fomento, que financiam o setor de infra-estrutura de transporte, são: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em nível nacional, e, em nível internacional, destacam-se o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco do Japão para Cooperação Internacional – JBIC⁶.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), atribuiu ao Ministério da Fazenda, através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o exame de pedidos de operação de crédito de interesse de Estados, Distrito Federal e Municípios, e o acompanhamento dos limites de endividamento de todos os entes da Federação, inclusive para divulgação mensal do nome daqueles que se encontrarem desajustados.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, as operações de crédito dos entes públicos podem ser da seguinte forma: de curto prazo (de até 12 meses), conhecidas como dívida flutuante; e de médio/longo prazo (acima de 12 meses), conhecidas como dívida fundada ou consolidada. A operação de crédito de curto prazo mais demandada e utilizada é a operação por Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO), destinada a atender eventuais insuficiências de caixa durante o exercício financeiro (STN, 2005).

⁶ O Manual de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento apresenta uma listagem das instituições financeiras internacionais e o tipo de serviço que elas financiam.

As operações de longo prazo (Dívida Fundada) destinam-se a cobrir o desequilíbrio orçamentário ou **financiar obras e serviços públicos**, mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública. A operação de longo prazo é dita operação de crédito interno quando contratada com credores situados no Brasil e, operação de crédito externo, quando contratada com países, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras não pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional (STN, 2005).

O Manual de Instruções de Pleitos (MIP) para operações de crédito de estados e municípios, disponibilizado pela STN, orienta os entes da Federação quanto aos procedimentos para contratação das operações, as vedações, limites e condições para realização e documentação necessária.

No que se refere ao objetivo deste trabalho, é importante destacar apenas alguns aspectos relacionados às vedações e limites, e condição de realização. São motivos de vedação à contratação de operação de crédito:

*“ Se a despesa total com pessoal não estiver enquadrada no limite previsto na LRF; e
que represente violação dos acordos de refinanciamento firmados com a União” (STN, 2005).*

O motivo da primeira vedação citada, é um dos problemas enfrentado pela maioria dos estados brasileiros, e se torna um grande empecilho na obtenção de empréstimos nacionais e internacionais;

A maioria dos estados da Federação refinanciaram suas dívidas com a União, transferindo recursos de investimentos para o pagamento da dívida. Esta situação, quando não é bem gerenciada, inviabiliza a obtenção de novos empréstimos.

Com relação aos limites e condições para realização da operação, pode-se destacar:

O montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da Receita Corrente Líquida (RCL)⁷. No caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, este limite será calculado

⁷ A Receita Corrente Líquida está definida no artigo 2º, inciso IV da LRF.

levando em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a RCL de acordo com as resoluções sobre o assunto;

O comprometimento anual com amortizações, juros, e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativo a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% da RCL; entre outros limites.

Para se ter um idéia de quanto esses limites representam, o orçamento do Governo do Estado do Ceará, para 2005, apresentou uma estimativa de receita corrente líquida de aproximadamente R\$ 5 bilhões (CEARÁ, 2004e). Para efeito de análise, o Estado teria uma limitação anual para o montante global das operações no valor de R\$ 800 milhões, e um limite de comprometimento anual com encargos da dívida de R\$ 575 milhões.

De acordo com o orçamento do Estado do Ceará para 2005, a despesa comprometida com os encargos da dívida para o aquele ano foi de aproximadamente R\$ 750 milhões, isto é, maior do que o admitido na LRF, o que inviabilizaria a obtenção de novos empréstimos no curto espaço de tempo.

As operações de Crédito Externo estão sujeitas à autorização específica do Senado Federal e, normalmente, o credor exige garantia da União. Quando isto ocorre, a operação estará sujeita à análise pela STN. Somente após esta análise, que compreende, entre outros, o exame das contragarantias oferecidas e a verificação da capacidade de pagamento do Estado interessado, é que o pedido poderá ser encaminhado ao Senado Federal.

Na Tabela 2.3, é apresentado uma relação dos empréstimos efetuados pelo Governo do Estado do Ceará para o financiamento da sua infra-estrutura rodoviária até 2005.

Segundo informações do DERT, o Programa de Reabilitação de Rodovias – CEARÁ I custou US\$ 142,8 milhões, sendo financiados pelo BID o total de US\$ 89,6 milhões. Já o Programa CEARÁ II foi implementado ao custo de US\$ 240 milhões, sendo que US\$ 115 milhões foram financiados pelo BID e US\$ 42 milhões pelo BNDES.

Tabela 2.3: Relação dos empréstimos para a infra-estrutura rodoviária do Ceará

Fonte do Empréstimo	Objetivo	Período
BIRD e BNDES	Restauração de vias vicinais	1976 – 1984
EXIMBANK e DEUCHBANK	Construção e Recuperação de Rodovias	1979 – 1982
BIRD e BNDES	Restauração de rodovias estaduais	1982 – 1988
BID	Reabilitação de Rodovias - CEARÁ I	1990 – 1996
BID e BNDES	Pavimentação de rodovias turísticas incluídas no PRODETUR I e II	Iniciado em 1994 (em andamento)
BID e BNDES	Duplicação de Vias na Região Metropolitana de Fortaleza, Pavimentação e Restauração de rodovias – CEARÁ II	1997 - 2005

Fonte: DERT

2.4.3 Fontes de financiamento privados no setor de infra-estrutura rodoviária

O financiamento do setor de infra-estrutura rodoviária, com recursos não provenientes do orçamento público, permite uma flexibilidade na tomada de decisão relacionada à implementação dos projetos, uma vez que não precisa se submeter à alguns procedimentos legais exigidos quando os recursos são provenientes do orçamento público, e poderá ser eficiente quando os orçamentos públicos são ou não limitados, ou ainda, quando as regras para alocação de recursos prevalecem sobre a vontade do tomador de decisão.

Os potenciais benefícios do envolvimento do setor privado na oferta e/ou gerenciamento de alguma infra-estrutura pública são amplamente reconhecidos e perseguidos na maior parte do mundo. A implementação de um sentido comercial e princípios contábeis da economia de mercado poderia levar a uma maior eficiência nos projetos e construção de infra-estruturas, economias de custo e ganhos de eficiência no gerenciamento das rodovias, manutenção e operação, melhor avaliação e mitigação dos vários tipos de risco associados ao projeto de infra-estrutura rodoviária. Parte dos benefícios esperados poderia ser alcançada através do financiamento do setor público, como também pela implementação ou operação através do financiamento privado (PIARC, 1999).

A participação do setor privado poderia ser estendida, em certas circunstâncias, à oferta de financiamento para construção e/ou operação e gerenciamento de alguma infra-estrutura pública economicamente justificada e financeiramente viável para suprir a deficiência orçamentária do governo (PIARC, 1999).

Na busca por recursos privados para financiamento de projetos de infra-estrutura, o setor de transporte rodoviário está competindo, ao mesmo tempo, com oportunidades de financiamento ofertadas a outros setores de infra-estrutura. A Figura 2.1 apresenta o resultado de uma pesquisa do Banco Mundial, realizada em 1996, relacionada à distribuição do financiamento privado em projetos de infra-estrutura por setor de atividade no mundo.

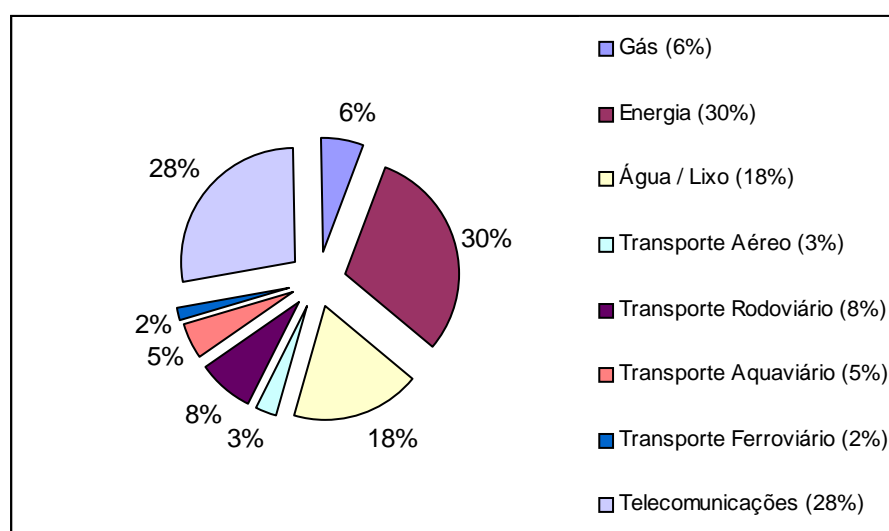


Figura 2.1: Distribuição de investimento privado por setor
Fonte PIARC, 1999

Os dados da Figura 2.1 incluíram os novos investimentos em projetos ainda em construção, projetos concluídos, em operação e projetos na fase inicial de construção ou operação.

Na análise das informações da Figura 2.1, verifica-se um significativo percentual direcionado à infra-estrutura de transporte (18%), sendo que o setor de transporte rodoviário apresenta uma melhor atratividade (8%) em relação às demais modalidades de transporte (aéreo, aquaviário e ferroviário). Isso mostra que o setor rodoviário pode vir a ser um grande atrativo para a formação de projetos de PPP no Brasil.

Em seguida, com o objetivo de melhor compreender as diferentes fontes de financiamento privados no setor de infra-estrutura, são apresentados, de maneira resumida, os principais tipos de participação privada no setor de infra-estrutura no Brasil, no caso: Privatização, Concessões, *Project Finance*, Associações Privadas, e Parceria Público Privada - PPP. Embora qualquer associação entre o setor público e o setor privado possa ser considerada uma forma de parceria público-privada, o tipo de parceria, denominada PPP na lei brasileira e analisada neste trabalho, apresenta uma característica diferenciada das demais, como será visto.

2.4.3.1 Privatização

De uma maneira geral, a privatização pode ser definida como a aquisição ou incorporação de uma companhia ou empresa pública por uma empresa privada.

“O processo de privatização ocorre sempre quando:

- i) existe esforço planejado de desregulamentação;*
- ii) há ampliação da produção privada de bens e serviços produzidos pelo governo;*
- iii) a empresa passa a apresentar lucros a curto ou médio prazo (após a maturação do investimento pioneiro feito pelo Estado, o empreendimento se torna atraente para a empresa privada); e*
- iv) após um trabalho saneador do Estado, quando se trata de empresa falida absorvida pelo poder público” (PÊGO FILHO et al, 1999).*

Segundo PEGO FILHO *et al* (1999), no Brasil, a privatização dos ativos e da prestação de serviços no setor de infra-estrutura objetiva: i) intensificar o processo de competição no atendimento dos serviços, bem como, elevar a eficiência no setor e a competitividade na indústria nacional pela redução do custo Brasil; ii) aumentar o estoque de receita que ajuda na redução da dívida pública, além de desonerar os cofres públicos de prejuízos acumulados por empresas deficitárias; iii) liberar um maior aporte de recursos para o governo federal, no sentido de concentrar esforços nas políticas sociais (educação, saúde, habitação, segurança pública etc.); iv) impulsionar o mercado doméstico atraindo investimentos externos e capitalizando as empresas. Ressalte-se que no período de 1990 a 2002, não ocorreu nenhuma privatização no setor de infra-estrutura rodoviária no Brasil, conforme se observa na Figura 2.2.

A Figura 2.2 mostra um gráfico do BNDES com a participação setorial no processo de privatização brasileiro.

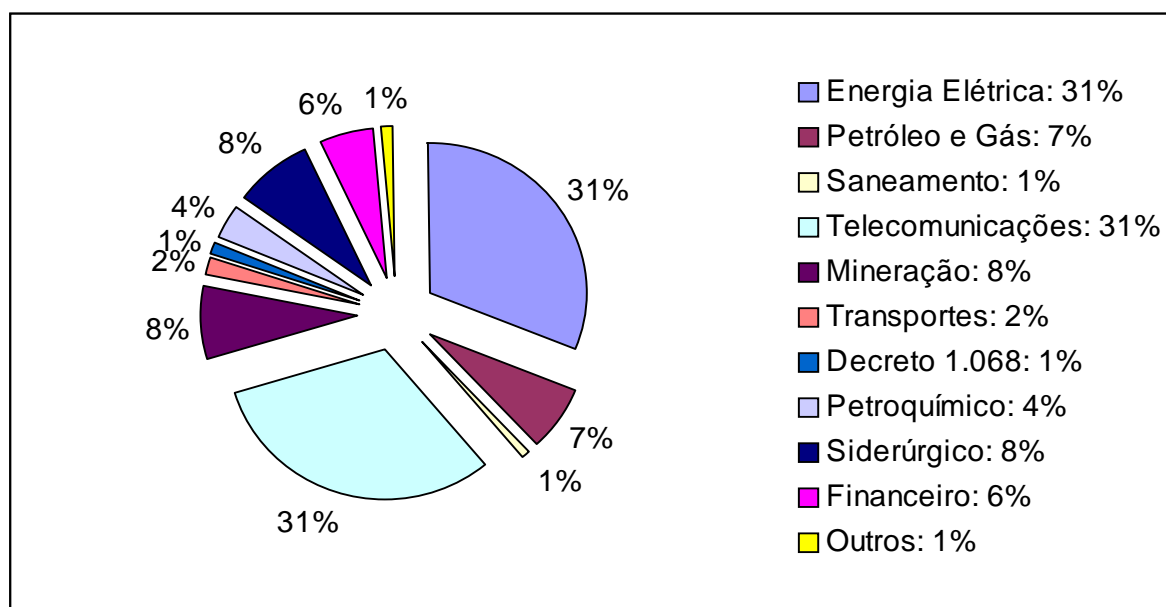


Figura 2.2: Privatização no Brasil no período de 1990 a 2002
Fonte: PEGO FILHO *et al* (1999)

Na Figura 2.2, verifica-se que o setor de transporte responde por 2% das privatizações, contudo, todo o investimento foi voltado para o transporte ferroviário, através da aquisição de companhias de transporte ferroviário. O montante de investimento privado utilizado nas privatizações no período de 1990 a 2002 foi de US\$ 105,3 bilhões. O Decreto N° 1068/1994 dispõe sobre a inclusão no Plano Nacional de Desestatização das participações societárias minoritárias, detidas pelas entidades da administração federal que menciona o referido decreto.

2.4.3.2 Concessões

Uma concessão é um contrato administrativo entre o poder público, *denominado poder concedente*, e uma empresa ou consórcio de empresas de direito privado, *denominada concessionária*, no qual o primeiro delega à última a responsabilidade de prover um bem ou serviço sob sua responsabilidade. Esse contrato é regido por normas bastante restritivas que, entre outras coisas, estabelecem um período determinado de tempo em que o serviço público será prestado pela concessionária, também impõem parâmetros de qualidade para essa prestação e estabelecem punições, que podem variar de uma simples multa até a rescisão do contrato, pelo não cumprimento das normas

contratuais por parte da concessionária. Adicionalmente, os resultados dos investimentos em infra-estrutura realizados pela concessionária e a infra-estrutura preexistente constituem propriedade do poder concedente e retornam, ao final do contrato de concessão, para controle deste (CARVALHO *et al*, 2004).

A concessionária assume também um risco de demanda, uma vez que sua receita é proporcional à quantidade de serviço prestado. Na maioria dos contratos de concessão, a concessionária é responsável pela cobrança de uma tarifa ao usuário (por exemplo, o pedágio), que deve financiar parcial ou totalmente, os custos da concessionária.

De uma maneira geral, pode-se dizer que existem três tipos de contratos de concessão:

- a) Contratos de operação e manutenção: a concessionária recebe a infra-estrutura existente do setor público, responsabilizando-se pela provisão dos serviços e pela manutenção do ativo público por um prazo determinado, e recupera o seu custo através da receita tarifária;
- b) Contratos de construção/restauração e operação: têm duração pré-determinada e, normalmente, prevêm o risco comercial como inteiramente assumido pela concessionária. Normalmente, tais contratos requerem que a concessionária restaure a rodovia, construa novos trechos rodoviários ou que realize melhorias, ou ainda, uma combinação de todos. Eles exigem da concessionária um fluxo maior de capital, o que faz com que sejam contratos de longo prazo, geralmente 20 anos;
- c) Contratos tipo BOO (*Built Operate Own*)⁸: a empresa privada obtém permissão para construir e operar a infra-estrutura de serviços públicos por tempo ilimitado. Esses contratos não são considerados, pelo Banco Mundial e pelo ordenamento jurídico brasileiro, como contratos de concessão, visto que não existe a limitação do prazo para prestação do serviço.

No Brasil, pode-se considerar que o marco do processo de concessão foi a Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e

⁸ A expressão em inglês ainda é usada na literatura brasileira.

permissão da prestação de serviços públicos e que tem, como base, o art. 175 da Constituição Federal de 1988⁹. Segundo CARVALHO *et al* (2004), com a Lei Nº 8.987/1995, o país passou a contar, pela primeira vez em sua história, com um conjunto de regras uniformes e organizadas para a exploração de serviços públicos no setor de infra-estrutura. A concessão dos serviços rodoviários, na mesma linha das privatizações, foi, então, adotada como uma estratégia para atrair tanto novos capitais para o investimento, quanto para capacidade gerencial privada em infra-estrutura rodoviária.

Na realidade, segundo CARVALHO *et al* (2004), o programa de concessões de rodovias federais começou a ser implantado em 1993, com a licitação de cinco trechos, numa extensão total de 854 km. Em maio de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.277, denominada Lei das Delegações, que estabeleceu os marcos legais para que as rodovias federais fossem delegadas aos Estados e aos Municípios, que, segundo CARVALHO *et al* (2004), com a finalidade de serem concedidas à iniciativa privada. Administrativamente, até fevereiro de 2002, a regulação das concessões federais estava a cargo do DNER, quando então foi criada a ANTT, que passou a desempenhar esta função.

No Ceará, foi promulgada a Lei Nº 12.778/1997, que estabelece regras para as permissões e concessões no âmbito estadual e praticamente copiou o ordenamento jurídico federal, embora tenha introduzido conceitos que afrontam a legislação federal que regulamenta o assunto.

Neste mesmo ano, o Governo do Estado do Ceará, através do Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes – DERT, reuniu um conjunto de informações básicas sobre a malha rodoviária da Região Metropolitana de Fortaleza, com o objetivo de demonstrar a necessidade de uma fonte de receita alternativa que fosse capaz de mantê-la (no caso, seria a exploração por concessão).

Segundo DERT (1997), o resultado do estudo de viabilidade técnico-econômica da concessão de rodovias da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) recomendou que o projeto de exploração, através de concessão, somente seria viável se os trechos da

⁹Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

RMF compusessem uma malha fechada (sob uma mesma jurisdição). Como os trechos que constituem a RMF são compostos também de rodovias federais, o Governo do Estado, na época, solicitou um convênio de delegação ao Ministério dos Transportes, a fim de viabilizar o processo de malha fechada. Contudo, até 2005 não houve resposta do Governo Federal.

Para se ter um idéia das quantidades envolvidas nos contratos de concessão no Brasil, na Tabela 2.4, são apresentadas informações sobre as extensões, investimentos e duração média dos contratos de concessões no país em 2003.

Tabela 2.4 Dados das concessões no Brasil

Concessões	Número de Trechos	Extensão em km	Investimentos em R\$ milhões	Duração média dos contratos
Federais	06	1.483	4.765	15 a 20 anos
Rio Grande do Sul	07	1.741 ¹⁰	1.276	15 anos
Paraná	06	2.493	5.647	24 anos
São Paulo	12	3.546	12.555	20 anos

Fonte: CARVALHO *et al* (2004)

Pelas informações da Tabela 2.4, verifica-se que as concessões estão restritas a alguns dos estados do sul e sudeste do Brasil, e que São Paulo, por apresentar rodovias de alto VMD, conseguiu outorgar/delegar às concessionárias uma maior extensão de rodovias. As rodovias federais concedidas também estão localizadas nas regiões sul e sudeste do país.

Como ilustração, a Tabela 2.5 apresenta os volumes de tráfego anuais na rodovias concedidas no Brasil.

Tabela 2.5: Volume de veículos nas rodovias concedidas no Brasil

	Federais	São Paulo	Paraná	Rio Grande do Sul	Outros Estados	Total
Veículos leves	80.496.728	179.422.204	34.604.846	23.694.935	60.418.814	378.637.527
Veículos pesados	35.143.916	77.157.014	23.283.430	12.306.577	4.284.017	152.174.954
Motos	1.022.781	6.410.645	672.757	356.478	1.802.130	10.264.791
Isentos	2.198.159	2.607.945	1.892.927	3.372.962	1.931.264	12.003.257
Total	118.861.584	265.597.808	60.453.960	39.730.952	68.436.225	553.080.529

Fonte: CARVALHO *et al* (2004)

¹⁰ A extensão envolve rodovias federais e estaduais. O mesmo acontece no Rio Grande do Sul.

Calculando o VMD das rodovias do Rio Grande do Sul, apresentadas na Tabela 2.5, nas quais se observa o menor volume de veículos no ano, chega-se ao valor de 10,9 mil veículos por dia. No Estado do Ceará, esta quantidade de veículos só é alcançada nos trechos urbanos da capital, o que torna muito difícil obter sucesso na contratação de uma concessão tradicional nessas rodovias¹¹.

2.4.3.3 Project Finance

O *project finance*, *project-oriented finance* ou *project financing*, por definição, é um conceito originário da língua inglesa, mas não significa simplesmente “financiamento de projeto”.

FINERT (1999), *apud* BORGES e FARIA (2002), define o *project finance*¹² como a captação de recursos para financiar um projeto de investimento de capital economicamente separável (capital próprio, bancos, fundos de pensão etc.), razão de ser das Sociedade de Propósito Específico (SPE)¹³, que é uma empresa criada para representar o *project finance*.

Neste caso, os provedores de recursos vêem o fluxo de caixa e/ou ativos do projeto como fonte primária de recursos para atender ao serviço da dívida (juros), mais a amortização do principal, a fim de fornecer um retorno compatível sobre o capital investido. De acordo com VIEIRA *et al* (1999), isso significa que, quando os credores decidem financiar um *project finance*, eles se baseiam na capacidade de o projeto gerar recursos que garantam o pagamento e remuneração de seu capital, independentemente dos outros fluxos que compõem o balanço das empresas empreendedoras do projeto.

Em resumo, o *project finance* é uma modalidade de financiamento garantido pelas receitas, ativos e colaterais (por exemplo, direitos de concessão) de um projeto específico.

¹¹ Informações sobre contagens de veículos nas rodovias estaduais do Ceará podem ser encontradas no site: www.dert.ce.gov.br

¹² Para um conhecimento mais detalhado do *project finance*, são recomendados os trabalhos VIEIRA *et al* (1999) e BORGES e FARIA (2002).

¹³ Numa PPP é imprescindível a utilização da SPE.

Segundo VIEIRA *et al* (1999), o *project finance*, como investimento em infraestrutura, é de capital-intensivo para sua execução e contam com maior previsibilidade da demanda, especialmente nos segmentos em regimes de monopólio, viabilizando contratos de venda antes do início das operações, o que muito facilita a formação de um *project finance*.

Um exemplo que representa bem o uso do *project finance* é o investimento da iniciativa privada na construção de uma usina hidrelétrica para venda de energia, onde o capital é recuperado pela venda da energia ao governo ou às indústrias localizadas na região. Diferentemente das concessões de rodovias, na qual o usuário paga quando utiliza a via, mas não tem o compromisso de usá-la, no *project finance* existe um compromisso pela compra do serviço gerado pelo empreendimento.

Os custos de transação de um *project finance*, por sua complexidade, são elevados, e refletem as despesas legais envolvidas na elaboração do projeto, pesquisa e gerenciamento de informações e questões fiscais, preparação de documentação e o grande investimento de tempo por parte da gerência, que, muitas vezes, tornam esta opção de financiamento mais cara do que outras alternativas de financiamento.

No Brasil, esta forma de financiamento privado é mais utilizada em projetos de infraestrutura do setor elétrico, telecomunicações e exploração de petróleo. Embora, em alguns países desenvolvidos, também seja utilizada em projetos de infraestrutura rodoviária.

No caso de infraestrutura rodoviária, empreiteiras de rodovias com interesse em expandir suas parcelas de mercado em projetos de longo prazo, operadores e investidores institucionais, prontos para aceitar longa maturação (por exemplo: fundos de pensão) são os prováveis investidores de um *project finance* no setor rodoviário. No caso de um projeto rodoviário, volume de tráfego, taxa de crescimento, disponibilidade dos usuários para pagar pelo uso, competição com rotas alternativas (sem cobrança de pedágio) e outros modos de transporte são os principais fatores que influenciam o mercado.

A Figura 2.3 apresenta uma proposta de estrutura de um *project finance*, tendo como centro das ações a SPE, sugerida por BORGES E FARIA (2002).

Os acionistas têm interesse direto no projeto, o qual torna-se mais uma oportunidade de negócio. Os principais financiadores são os bancos, agências bilaterais e multilaterais de financiamento, fundos de pensão, fundos de investimento, Debêntures (título de crédito ao portador) etc. O banco líder (*arranger*) é um dos bancos envolvidos no financiamento, que possui a missão de estruturar o financiamento, sendo o responsável pelos termos do empréstimo e pela documentação. O agente fiduciário (*trustee*) é o agente responsável pela administração do fluxo de caixa, realização de pagamentos e o controle sob o recebimento de receitas do projeto.

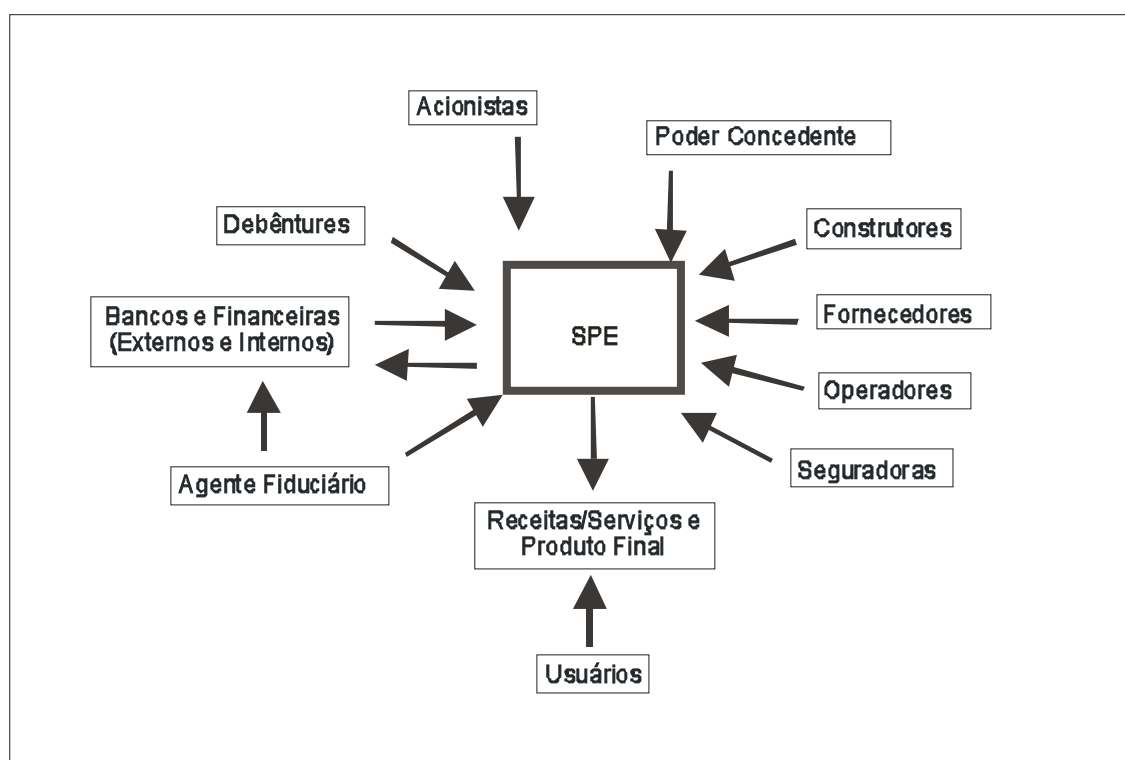


Figura 2.3: Estrutura de um *Project Finance*

Fonte: BORGES e FARIA (2002)

3.4.3.4 Associações Rodoviárias Privadas

Uma fonte alternativa de financiamento de infra-estrutura rodoviária com recursos privados, muito comum na Suécia e em algumas zonas produtoras do Estado do Mato Grosso, são as Associações Rodoviárias Privadas. Na Suécia, estas associações administram dois terços da malha viária do país. No Mato Grosso, são comumente usadas na construção e manutenção de vias de escoamento da produção, principalmente, da soja.

Esta alternativa é tipicamente utilizada em rodovias de baixo volume de tráfego, as quais se assemelham com a grande maioria das estradas do nordeste brasileiro e de alguns países de baixa densidade demográfica, como a Suécia.

O modelo sueco para gerenciamento de rodovias de baixo volume de tráfego é simples e eficiente, e pode facilmente ser adaptado a uma variedade de circunstâncias em países ricos e pobres. Ele oferece incentivos legal e financeiro para proprietários da região para associarem-se e assumirem a responsabilidade de suas rodovias (IVARSSON, 2003).

De acordo com IVARSSON (2003), aproximadamente 60 mil associações possuem cerca de 140 mil quilômetros de rodovias na Suécia atualmente¹⁴. Elas são responsáveis pela operação e manutenção das rodovias. As associações e seus membros podem escolher executar os serviços diretamente ou contratar terceiros.

No modelo sueco, nos locais onde o sistema é adotado, o órgão responsável pela administração das rodovias determina se uma estrada deve ser pública ou privada. As rodovias privadas têm uma bem articulada estrutura legal, mas o que constitui uma rodovia privada não é precisamente definida em lei, mas sim, de acordo com a regulação, que muda de tempos em tempos.

No caso da regulação sueca, uma rodovia é considerada de responsabilidade do poder público quando: i) o tráfego de veículos excede os 100 veículos por dia; ii) o tráfego gerado localmente excede 130 veículos por dia; mais de 200 pessoas moram ao longo da via; e iv) quando a rodovia é usada para tráfego entre um número de localidades e cujas alternativas de desvios ultrapassem 20 km ou 20 minutos de viagem.

Por outro lado, uma rodovia é considerada privada quando: i) uma nova rodovia tenha sido construída em substituição à outra, mas a velha rodovia continua servindo a população local; ii) uma instituição de serviço público, servida pela rodovia, tenha sido fechada; iii) o tráfego seja menos de 50 veículos por dia; iv) o tráfego gerado no local seja menos de 70 veículos por dia; v) o número de residentes ao longo da via seja menor que 40.

¹⁴ A Suécia possui uma malha rodoviária com 419 mil quilômetros de extensão (IVARSON, 2003).

Comentários sobre esta alternativa de financiamento foram incluídos neste trabalho visto que este modelo pode vir ser uma alternativa para vias localizadas nas regiões de serra e praias, onde a rede hoteleira poderia ser responsável pelas rodovias de acesso aos seus empreendimentos, sem a necessidade de gasto público. Como também, uma alternativa de solução para as vias de acesso às regiões de agronegócios no Estado do Ceará, não justificando a adoção de arranjos de PPP para financiamento dessas rodovias.

2.4.3.5 Contratos de Reabilitação e Manutenção de Rodovias - CREMAs

Em 2001, no Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1998 – 2002), foi criado o Contrato de Reabilitação e Manutenção de Rodovias – CREMA, sob a responsabilidade da iniciativa privada, mas que, por falta de recursos e problemas nos contratos da primeira fase, não teve continuidade no Governo Lula.

Uma das vantagens do CREMA em relação à contratação de uma empreiteira apenas para fazer a recuperação da rodovia é que a empresa se sente forçada a executar a obra com melhor qualidade possível. Se o trabalho for mal feito, o custo de manutenção nos anos seguintes será maior, reduzindo o lucro da própria empresa.

Além do CREMA, o processo de manutenção terceirizada inclui os chamados “Creminhas”, que seguem os mesmos moldes do CREMA, mas têm contrato de dois anos e as obras contratadas são mais superficiais, isto é, faz-se uma restauração mais leve.

O Estado do Ceará está executando alguns serviços de restauração de rodovias através de contratos do tipo “Creminha”, adotando indicadores de padrão de qualidade para remuneração do contrato. A existência destes indicadores será indispensável para um projeto de parceria ser selecionado para o Programa PPP do Estado do Ceará.

2.4.3.6 Pedágios Comunitários

Uma estratégia de financiamento de rodovias utilizado no Estado do Rio Grande do Sul é o Pedágio Comunitário. O Pedágio Comunitário não é nada mais do que a cobrança de pedágio efetuado diretamente pelo poder público, em que a receita arrecadada é aplicada especificamente numa rodovia.

2.4.3.7 Parcerias Público Privadas – PPPs

Conhecidas mundialmente, as parcerias entre o setor público e privado vêm ganhando espaço nos países em desenvolvimento, como uma maneira de viabilizar a implantação de projetos de infra-estrutura, sendo uma forma de expressão, inclusive, da responsabilidade social atribuída ao capital privado.

Os projetos de PPP são, ainda, bastante relevantes no sentido de equacionar a questão de aporte de fundos. Estando contingenciado o crédito ao setor público, a margem de endividamento de entidades governamentais e empresas sob controle acionário estatal é bastante estreita, ao mesmo tempo em que dotações orçamentárias para investimentos se encontram em patamar reduzido, dada a prioridade de canalização de recursos para a área social.

O financiamento de infra-estruturas através, das parcerias público privadas, será abordado com detalhes no próximo capítulo, uma vez que esta modalidade de financiamento é o foco deste trabalho.

CAPÍTULO 3

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

A Parceria Público-Privada (PPP) é mais uma modalidade de delegação de atividades, tradicionalmente executadas pelo Estado, ao setor privado.

Tendo o potencial de atrair grandes investimentos, a PPP desperta especiais interesses dos setores de infra-estrutura, saúde, segurança pública e educação, podendo, ainda, prestar-se à construção e operação de rodovias, ferrovias, aeroportos, sistemas de tratamento d'água e esgoto, usinas geradoras de energia, hospitais, presídios, universidades e escolas públicas.

A PPP também constitui uma alternativa a outros regimes de investimento que, em um sentido amplo, também envolve uma colaboração entre os setores público e privado, como a licitação de obra pública ou para prestação de serviços, a sociedade de economia mista, a concessão de serviço público ou de uso de bem público, bem como, a permissão e a venda de ativos à iniciativa privada.

Neste capítulo, são apresentados alguns aspectos relacionados às PPPs que precisam ser compreendidos antes do estudo da aplicação deste modelo de financiamento no setor de infra-estrutura rodoviária, proporcionando condições de comparação com o que se pretende fazer no Brasil com relação às parcerias público-privadas.

3.1. CONCEITOS DE SERVIÇO PÚBLICO

Antes de se abordar o tema PPP, faz-se necessário, primeiro, rever os conceitos de serviço público, uma vez, que a PPP envolve a entrada do setor privado na prestação de serviços tradicionalmente tidos como públicos, e, como tal, devem ser preservados.

O conceito de serviço público está diretamente associado à razão de justificativa da existência do Estado como ente provedor das necessidades básicas coletivas da população. O Estado realiza essa atividade diretamente, por seus entes controlados, ou, ainda, por seus “delegatários”. Por sua vez, o mercado se pauta pela livre atuação dos

agentes econômicos e por indução, neste caso, sob a coordenação do próprio Estado (VASCONCELOS, 2004).

Segundo a literatura, pode-se considerar serviço público como o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou colocados à disposição da coletividade, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem-estar social ou da prosperidade pública.

Segundo MACIEL (2003), a noção brasileira atual do que seja serviço público foi importada da França, onde teve seu marco inicial a partir da Revolução Francesa, na qual se firmou como escola do serviço público no século XIX. A partir dela, começa a haver uma maior definição das atividades do Estado, que ainda fazia muito pouco pela sociedade. A prestação de serviços pelo Estado era mínima e a noção de serviço público era muito restrita. Assim, a sociedade começou a se organizar para satisfazer suas necessidades.

Mas, já na segunda metade do século XX, o serviço público começou a ter outra feição, pois a Constituição (genericamente) criou uma série de direitos e de garantias ao cidadão, que devem ser cumpridas pelo Estado. A Constituição Federal de 1988, nos capítulos II, III e IV, define claramente e traça quais são os serviços públicos que devem ser prestados aos cidadãos e a quem compete, dentro das 3 esferas de governo (Federal, Estadual ou Municipal), a prestação de determinado serviço (MACIEL, 2003).

De acordo com VASCONCELOS (2004), existem duas visões sobre o que faz um atividade econômica ser considerada serviço público: visão especialista e visão formalista. A primeira entende que as características intrínsecas da atividade e sua relevância social, em um dado momento histórico, já obrigam que a atividade se submeta ao regime de serviço público. Dessa forma, o Estado, tutor do bem comum, é obrigado a reservar para si a prestação dos serviços que se enquadram nas características de relevância social e/ou essencialidade. Já a visão formalista advoga que é a lei ou a Constituição que define se uma atividade será ou não submetida ao regime de serviços públicos.

3.2. PRINCÍPIOS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

É importante incluir neste trabalho de pesquisa, embora de maneira muito sucinta, a definição dos princípios mais comuns aplicados à prestação de serviço público, porque eles incorporam todas as leis que instituem ou instituirão as Parcerias Público-Privadas no âmbito do governo, seja ele, federal, estadual ou municipal.

Segundo VASCONCELOS (2004), os principais princípios, relacionados à prestação de serviço público, são:

“Princípio da Legalidade: estabelece que o administrador público não pode agir, nem deixar de agir, senão de acordo com o disposto em lei e, ainda, na forma nela determinada;

Princípio do Interesse Público: é regra singular da administração pública, sem a qual não se teria justificativa da existência desta. O ato administrativo somente estará revestido de legalidade se o administrador agir em busca do interesse público;

Princípio da Moralidade: trata da moral administrativa ou ética profissional e está estreitamente relacionado com o princípio do interesse público;

Princípio da Igualdade ou Uniformidade dos Usuários: é decorrente da regra de isonomia contida no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, isto é, dentro das mesmas condições, todos devem ser tratados de modo igual;

Princípio da Universalidade: relaciona-se com o princípio da igualdade, pois significa que o serviço público pode ser exigido e utilizado por todos que dele necessitem, independentemente da renda e do local onde o serviço deva ser prestado ou disponibilizado;

Princípio da Mutabilidade: dispõe que os serviços públicos devem ser adequados às necessidades coletivas, devendo, assim, ser adaptados às mudanças de interesse da coletividade; e

Princípio da Eficiência: expressa que não basta a instalação ou disponibilidade do serviço público, pois se exige que o serviço seja prestado de forma eficiente e que atenda plenamente à necessidade que lhe deu origem” (VASCONCELOS, 2004).

O ente privado, embora tenha seu foco na obtenção de lucro durante a prestação de serviço, no contrato de PPP, o mesmo não pode executar tal serviço público sem obedecer aos interesse públicos que são regidos de acordo com os princípios citados,

uma vez que o setor público é parceiro na execução do contrato e, por lei, deve atuar dentro destes princípios.

De acordo com DI PIETRO (2002), *apud* VASCONCELOS (2004), os principais princípios relacionados à teoria do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos envolvendo os setores público e privado são:

“Princípio da Equidade: impede que uma das partes possa locupletar-se ilicitamente em detrimento da outra;

Princípio da Razoabilidade: exige proporção entre o custo e o benefício, levando em conta o aspecto da correspondência entre a modicidade da tarifa e a justa remuneração;

Princípio da Continuidade do Serviço Público: exige a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro como direito indispensável para assegurar a continuidade do contrato, impedindo que o parceiro privado seja onerado até o ponto de ter de paralisar a prestação do serviço ou torná-la inadequada;

Princípio da Indisponibilidade (ou supremacia) do Interesse Público: impõe a supremacia do interesse coletivo, cabendo à Administração assegurar a continuidade do serviço mediante a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato; e

*Princípio da Isonomia: impede que a ocorrência de circunstâncias excepcionais, não previstas no momento da celebração do contrato, possa beneficiar uma das partes em detrimento da outra” (DI PIETRO (2002) *apud* VASCONCELOS, 2004).*

Os princípios ligados à teoria do equilíbrio econômico-financeiro são obedecidos também nos contratos de concessões convencionais.

3.3. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Analisando o atual contexto mundial, verifica-se que a transformação dos sistemas sociais, operada no decorrer do século XX, em virtude da qual o Estado passou a assumir novas funções, inclusive produtivas e de satisfação das necessidades sociais e públicas, provocou, paralelamente, um elevado aumento da despesa pública. Isto tem levado às sociedades modernas um peso excessivo do Estado e níveis insuportáveis de endividamento, sem o equivalente aumento da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Em resposta a essa situação, pode-se afirmar que foi alterado o entendimento quanto ao papel do Estado na economia e, mais genericamente, quanto à

forma de satisfação das necessidades coletivas. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988, no capítulo sobre os princípios gerais da atividade econômica, esclarece o papel do Estado Brasileiro neste assunto (CF/1988, artigos 170 a 181).

A similaridade entre determinadas atividades desenvolvidas pela iniciativa privada e algumas atividades subjacentes à prestação de certos serviços públicos tem levado à conclusão de que, também nos serviços públicos, é possível tirar proveito da tradicional capacidade de melhor gestão do setor privado em atividades que envolvem riscos, melhorando a qualidade dos serviços prestados e gerando poupanças consideráveis na utilização de recursos públicos, que podem ser transferidos para o financiamento de atividades de cunho social, como por exemplo, a educação e a saúde.

Uma das formas de obtenção pelo Estado de tais competências de gestão, internacionalmente consagradas e testadas a partir dos anos 90, consiste no estabelecimento de relacionamentos duradouros com a iniciativa privada, em regime de parceria público-privada, no âmbito das quais são transferidos aos entes privados os riscos tecnológicos e operacionais, com os quais se encontram mais familiarizados, e para cujo gerenciamento se encontram mais habilitados.

A idéia da parceria público-privada (PPP) está bastante difundida no plano internacional, e com grande avanço no plano nacional, embora a popularização do termo venha contribuindo para uma certa perda de nitidez e precisão conceitual.

Segundo PASIN e BORGES (2003), a PPP teve origem na Europa, diante dos desafios encontrados pela Inglaterra na busca de caminhos para fomentar investimentos sem comprometer os escassos recursos públicos. Em alguns países, as parcerias público-privadas foram vistas como um estágio intermediário entre a concessão de serviços públicos e a privatização.

As PPPs permitem um amplo leque de investimentos, suprindo demandas em áreas como segurança pública, habitação, saneamento básico e infra-estrutura viária e energética. Não há limites para a natureza dos projetos a serem executados através de arranjos de PPP, o que inclui desde rodovias e usinas de geração de energia até hospitais e presídios. No caso específico deste trabalho de pesquisa, será estudado, mais detalhadamente, o uso de PPPs no setor de infra-estrutura rodoviária.

De acordo com DI PIETRO (1999), *apud* BARELLA (2003), juridicamente (não se limitando à lei brasileira), a PPP pode servir a variados objetivos e se formalizar por diferentes instrumentos jurídicos:

“ i) Forma de delegação da execução de serviços públicos a particulares, pelos instrumentos da concessão e permissão de serviço público;

ii) Meio de fomento à iniciativa privada de um serviço de interesse público, efetivando-se por meio de convênio ou contrato de gestão;

iii) Forma de cooperação com a iniciativa privada na execução de atividades próprias da Administração Pública, pelo instrumento da terceirização (contratos de obras e serviços, por meio de empreitada);

*iv) Instrumento de desburocratização e de instauração da chamada Administração Pública gerencial, por meio de contratos de gestão” (DI PIETRO (1999), *apud* BARELLA (2003)).*

No plano jurídico, percebe-se que as PPPs constituem um assunto extremamente complexo porém, como a discussão sobre o caráter jurídico dos contratos envolvendo a participação da iniciativa privada na prestação dos serviços públicos não tem implicações diretas no desenvolvimento desta pesquisa, este aspecto não é apresentado com mais detalhe. Contudo, o desenvolvimento de um quadro jurídico (regras, garantias etc.), que torne atrativo os investimentos em PPPs, sem implicar prejuízo das funções governamentais na defesa dos interesses públicos, constitui um dos passos significativos para implantação de uma política abrangente de parceria público-privada.

Por fim, restringindo-se apenas aos aspectos da qualidade dos bens e serviços públicos ofertados e dos recursos disponibilizados pelo Estado, um dos principais objetivos das PPPs é oferecer, pelo menos, uma solução parcial para implementação dos numerosos projetos de infra-estrutura que estão esperando acontecer nos países em desenvolvimento, principalmente no Brasil.

3.4. CONCEITOS E DEFINIÇÕES DE PPP

As Parcerias Público-Privadas não são consistentemente definidas dentro do mercado internacional, e, nos seus mais amplos sentidos, podem abranger uma variedade de relações entre os setores público e privado. Desta maneira, talvez seja

muito mais fácil identificar relações que não são PPPs do que identificar as precisas características de uma PPP.

Na Inglaterra, as PPPs são definidas como arranjos nos quais os setores público e privado se juntam em parcerias de longo prazo para obtenção de benefícios mútuos. Esta definição é relativamente ampla e incorpora uma grande escala de diferente tipos de parcerias (NRA, 2003).

O conselho de PPPs do Canadá as define, mais estreitamente, como arranjos entre o governo e o setor privado para o propósito de fornecer infra-estrutura pública e serviços relacionados. Tais arranjos são caracterizados pelo compartilhamento de investimentos, riscos, responsabilidade e recompensa (benefícios monetários) entre os parceiros (COUNCIL PPP, 2002).

Na Irlanda, o governo coloca uma menor ênfase no uso dos recursos privados para o financiamento de infra-estruturas, e define as PPPs como arranjos entre os setores público e privado (consistente com uma grande variedade de possíveis estruturas de parcerias), que são baseados em objetivos compartilhados para a oferta de infra-estrutura e serviços públicos pela iniciativa privada, que, por outro lado, teriam sido contratados pelos tradicionais processos de licitação (NRA, 2003).

Em resumo, poder-se-ia afirmar que a PPP é geralmente uma relação de médio e longo prazos entre os setores público e privado, que envolve o compartilhamento de riscos e lucros (monetários e não-monetários), bem como a utilização de habilidades multi-setoriais, capacidade gerencial e recursos financeiros para obtenção de bons resultados na prestação de serviços públicos.

Como já exposto, a PPP não é precisamente um termo definido. Ela abrange uma escala de estruturas e conceitos que envolvem o compartilhamento de riscos e responsabilidades entre os setores público e privado, que segundo a literatura incluem:

- Permissão ou contratos de gerenciamento: onde o setor privado simplesmente fornece um serviço ou gerencia uma propriedade pública por um determinado período de tempo, e com tarifas que não levam em consideração o financiamento ou riscos de arrecadação;

- *Joint ventures*: onde os setores público e privado, juntamente, financiam, adquirem e operam um ativo público;
- *Leasing*: onde todos ou uma substancial parte dos riscos associados com o investimento, desenvolvimento, gerenciamento e operação das estruturas públicas são transferidos para o setor privado, que recebe o pagamento, a título de aluguel, do setor público;
- *BOT (Build Operate Transfer)*: esta é a mais usual forma de PPP, em que o projeto é desenvolvido pelo parceiro privado, e este tem a responsabilidade primária pelo financiamento, elaboração dos projetos de engenharia, construção e operação da estrutura pública por um suficiente período de tempo para execução da prestação de serviço e para reembolso do capital que serviu para este propósito, bem como, o lucro baseado em uma adequada taxa de retorno. O controle do projeto é, depois, transferido de volta para o setor público, que detém a propriedade formal de todos os ativos do projeto;
- *BOO (Build Own Operate)*: aqui, nem o controle do projeto nem o direito de propriedade são transferidos de volta para o governo, ou seja, permanece nas mãos da iniciativa privada.

ARAGÃO *et al* (2004) sugerem que uma forma de ajudar a definir o termo PPP seria, talvez, apontar o que não constituiria uma PPP, uma vez que a noção de cooperação mútua entre governo e iniciativa privada pode ser estendida a vários campos da política pública. Neste sentido, segundo os autores, não seriam abrangidos por este conceito, embora sejam instrumentos de cooperação entres os setores público e privados:

“As mais diversas formas de incentivos e subsídios fiscais, classicamente inseridas em políticas setoriais, industriais e sociais;

Os instrumentos de planejamento regional e urbano que promovam empreendimentos privados; e

A provisão de infra-estrutura diretamente pelo Estado com vistas a incentivar o investimento privado” (ARAGÃO *et al*, 2004).

A Unidade PPP Brasil¹⁵ restringe ainda mais o conceito de PPP, propondo a exclusão das concessões auto-sustentáveis de infra-estruturas, o que não é seguido pelo restante do mundo, que as incluem explicitamente como uma das diversas modalidades nos rol de PPPs. Como será comentado mais adiante, a Lei de PPP brasileira exclui as concessões tradicionais, assim entendida a concessão de que trata a Lei N° 8.987/1995, quando não houver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, dos projetos de PPP.

A experiência da privatização mostrou que, em certas circunstâncias, a liberdade para investir, combinada com a capacidade de gerenciamento do setor privado, são fatores-chaves por trás de sua eficiência, tanto em termos de redução de custo, como na qualidade do serviço. Contudo, ao mesmo tempo, a privatização tem também levado a uma percebida falta de transparência na contabilidade pública e ao desenvolvimento de monopólios.

Por outro lado, a PPP tem a intenção de superar muitos problemas associados com a privatização, pela oferta, a longo prazo, de um adequado método que venha a melhorar a infra-estrutura, aumentar o valor proveniente de ativos do governo e fazer melhor uso dos recursos públicos, ao mesmo tempo que retém o controle de áreas vitais de responsabilidade do setor público.

3.5. TIPOS DE CONTRATOS DE PPP

Existe um grande número de diferentes arranjos contratuais que podem ser utilizados pelo setor público para adquirir serviços do setor privado. Em geral, os contratos vão desde a parceria para a simples prestação de serviço público, até o desenvolvimento de projetos, construção e financiamento de obras públicas, ou ainda, os já conhecidos contratos de concessão.

As **Parcerias para Prestação de Serviços Públicos** são relações contratuais entre o setor público e a iniciativa privada ou organizações do terceiro setor (Ongs, voluntariado etc.), envolvendo um ou mais serviço público. Estas parcerias são utilizadas na prestação de serviços, como por exemplo o de assistência social, e estão baseadas mais na qualidade dos serviços executados do que na qualidade de quem

¹⁵ A Unidade PPP Brasil foi constituída no governo FHC no âmbito da Secretaria de Planejamento Estratégico, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

oferece o serviço. Estes arranjos são considerados como um tipo de PPP apenas onde é buscada a prestação de um serviço de qualidade no prazo de cinco ou mais anos¹⁶.

Os contratos *DBOs (Design, Build and Operate)*¹⁷ são firmados entre autoridades públicas e empresas privadas para elaboração de projeto, construção e operação de infra-estruturas públicas. O ente privado projeta e constrói a infra-estrutura dentro de um padrão de qualidade exigido pela autoridade pública, e também é responsável pela operação e manutenção da citada infra-estrutura por um tempo pré-definido. Ao final do contrato, a infra-estrutura construída é transferida para o setor público. A construção do equipamento público (rodovia, ponte, aeroporto, porto etc.) é financiada pelo setor público, e este permanece como propriedade pública durante o contrato. Este tipo de arranjo de PPP é tradicional na República da Irlanda.

Nos contratos tipo *DBFOs (Design, Build, Finance and Operate)*, a iniciativa privada é responsável pelo projeto, construção, financiamento e operação da infra-estrutura pública, e recupera seu investimento através de pagamentos efetuados pelo setor público. No final do contrato, o direito de propriedade é normalmente transferido para o setor público. Este de tipo de PPP é comum em Portugal, África do Sul, Espanha e Reino Unido.

Os contratos de **Concessão** são similares aos *DBFOs*, exceto que, neste tipo de contrato, a empresa privada recupera seu investimento também através de cobrança aos usuários (pedágios) ou através de um misto de pedágios e subsídios públicos. Neste contexto, uma definição característica de um contrato de concessão é o direito de explorar o potencial econômico de uma infra-estrutura pública por um período definido de tempo. Este tipo de arranjo PPP é muito comum na Austrália, Canadá, França, Portugal, República da Irlanda e no Brasil.

É importante reconhecer que os tipos de PPP, acima descritos, não representam todas as diferentes formas nas quais o setor público pode firmar contratos com o setor privado para adquirir um serviço. Um bom número de outros procedimentos tem surgido atualmente no mundo em decorrência do tipo de serviço a ser prestado e da

¹⁶ A África do Sul é um país tradicional no uso deste modelo de PPP.

¹⁷ A literatura sobre PPPs no Brasil adota um amplo uso de terminologias em inglês, que também é seguido neste trabalho.

legislação de cada país. Outras formas de contrato de parcerias podem ainda apresentar os seguintes esquemas:

- *DBGO (Design, Build, Guarantee and Operate)* – é similar aos contratos DBO, contudo, neste caso, o financiamento da construção pelo setor público é garantido por uma instituição financeira (Ex.: Construção/restauração de um rodovia);
- *BBO (Buy, Build and Operate)* – a empresa privada adquire uma infra-estrutura pública existente que precisa de restauração e/ou expansão, financia tais obras, e é responsável pela subsequente operação e manutenção do ativo público adquirido por um tempo predeterminado; e
- *BOO (Build, Own and Operate)* – o setor privado constrói uma infra-estrutura de acordo com um projeto elaborado pelo setor público. Neste caso, a empresa privada financia a construção e é responsável pela operação indefinidamente, tornando-se proprietária daquela infra-estrutura (Ex.: Estádio de Futebol).

Segundo ARAGÃO *et al* (2004), de uma forma geral, todas as modalidades de PPPs apresentam vantagens, desvantagens, e diversas implicações para a alocação de riscos entre os envolvidos na parceria. Em virtude disso, sua respectiva aplicação está vinculada às características específicas de cada projeto. O que seria importante ressaltar é que a criatividade não deve ter limites, e cada novo caso específico de situação pode ensejar a adoção de novas opções de parceria.

3.6. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NO USO DE PPPs

O interesse internacional pela Parceria Público-Privada é geralmente atribuído a três principais fatores, que podem ser considerados como fatores-chaves.

Primeiro, para muitos governos, o investimento em infra-estrutura é visto como o mais atrativo para o setor privado. Ainda há também a convicção de que o crescimento econômico de um país é altamente dependente do desenvolvimento e melhoria de sua infra-estrutura, particularmente suas “Utilidades” (energia, água e telecomunicações) e sistemas de transporte. Em países em desenvolvimento, como o

Brasil, ainda existe a necessidade urgente de novas infra-estruturas sociais, tais como, hospitais e equipamentos de saúde, presídios, escolas e universidades, e moradias.

O segundo fator está relacionado à maior eficiência no uso dos recursos públicos. A experiência internacional tem mostrado que algumas atividades, tradicionalmente desenvolvidas pelo setor público, são executadas com um custo mais eficiente pelo setor privado, principalmente devido à competência e à disciplina do gerenciamento privado.

E, por último, o valor comercial gerado pelos ativos do setor público, pois significativas quantias de recursos públicos são investidas no desenvolvimento de ativos (estádios de futebol, teatros etc.), que depois têm uma pequena aplicação dentro do setor público, mas que geram receitas através do uso privado. Incorporando a habilidade do setor privado para explorar estes ativos nas mais variadas aplicações, os ativos podem levar à realização de um substancial incremento financeiro para o setor público.

A experiência internacional sugere que o desenvolvimento de um Programa de PPP seja caracterizado por quatro fases de atividades:

- Preparação – criação de estruturas organizacionais para impulsionar um programa de PPP. A fase preparatória é caracterizada pelo desenvolvimento de políticas públicas, reformas organizacionais e legislativas, desenvolvimento de habilidades, compartilhamento de conhecimentos, promoção de servidores e campanhas de conscientização;
- Projetos-Pilotos – lançamento de um programa de projetos-pilotos para estabelecer os melhores modelos práticos de PPPs;
- Expansão – expansão do programa PPP a um grande número de projetos nos diversos setores do governo; e
- Maturidade – implementação, com sucesso, de um grande número de projetos em vários setores do governo. Nesta fase, as políticas para introdução de projetos no programa de PPP e os procedimentos de contratação são desenvolvidos completamente e estruturas organizacionais permanentes são

implantadas com equipes altamente habilitadas para acompanhamento e monitoramento do programa.

As iniciativas de PPPs em vários países do mundo têm, geralmente, começado com a fase de preparação, na qual estão envolvidos mudanças na legislação para facilitar o desenvolvimento das parcerias, o estabelecimento de grupos de consultores e a criação de forças-tarefas especiais dentro de departamentos-chaves dos governos.

A fase de preparação é normalmente seguida por uma fase inicial de elaboração de projetos de empreendimentos, para os quais um pequeno número de projetos de PPPs pilotos são desenvolvidos e licitados. Os projetos de empreendimentos são geralmente do setor de infra-estrutura, e somente após a conclusão com sucesso deste projetos, o Modelo de PPP é estendido a outras áreas de atividade do setor público.

A Tabela 3.1 mostra uma indicação do alcance do uso de PPPs em alguns países, ressaltando as aplicações no setor rodoviário e de transportes.

De acordo com CNI (2004), a boa avaliação da experiência inglesa em PPPs tem como base os projetos desenvolvidos sob um instrumento denominado *PFI (Private Finance Initiative)*.

Tabela 3.1 – Projetos de PPP em alguns países do mundo

País	Nº de Contratos	Rodovias	Transporte	Água	Esgoto	Saúde	Educação	Justiça
Austrália	10 – 20	√	√	√		√	•	√
Canadá	> 100	√	√	√	√	•	•	√
França	> 100	√	√	√				
Alemanha	0 – 5	•	•	•	•			
Holanda	10 – 20	√	•	•				
Irlanda	5 – 10	√	•	√	•		√	•
Itália	0 – 5	•	√	•	√	•		
Portugal	10 – 20	√	•	√		•		
África do Sul	20 – 30	√		√	•	•	•	√
Inglaterra	> 200	√	√	√	√	√	√	√
Estados Unidos	> 200	√	√	√	√	√	√	√

Fonte: *NRA* (2003)

Legenda: √ Concluído • Andamento

Nessa modalidade de associação público-privada, o setor público mantém a responsabilidade pela provisão de parte dos serviços (por exemplo, o setor privado

constrói e mantém a infra-estrutura hospitalar, mas o setor público fornece os médicos e o resto do pessoal necessário). Ainda assim, este instrumento se enquadra no conceito restrito de PPP¹⁸, no qual o governo firma um contrato com o setor privado para a provisão de serviços cujo retorno social excede o retorno privado, não se prestando, portanto, à privatização ou a uma concessão pura. O *PFI* também é muito utilizado no Canadá e África do Sul, e, como será visto, é o modelo que se pretende implantar no Brasil a título de complementação ao modelo de concessão auto-sustentável usado no país.

Ainda segundo CNI (2004), a experiência inglesa evidencia ainda que o marco das PPPs precisa ser continuamente desenvolvido e aperfeiçoado. Um exemplo são os mecanismos de solução de conflitos (arbitragem) que, mesmo estabelecidos prioritariamente, provam ser freqüentemente insuficientes diante dos conflitos reais.

No caso da Irlanda, o aproveitamento da PPP foi decorrente da clara necessidade da realização de investimentos em infra-estrutura para competir com os demais países da União Européia. No âmbito das rodovias, os investimentos realizados são, em grande parte, recuperados através da cobrança de pedágios (NRA, 2003).

Também Portugal vem utilizando largamente a PPP na construção de estradas. Nesse país, em diversas rodovias, o governo utiliza o modelo de “pedágio-sombra”¹⁹ (sem cobrança ao usuário). Nas rodovias onde o volume de tráfego não proporciona um retorno suficiente aos projetos, a viabilidade econômica do projeto de infra-estrutura é garantida pelo Estado.

Alguns países do leste europeu iniciaram, a partir dos anos 90, a construção e operação de rodovias, através de contratos de concessão com adoção de pedágios, nas quais foram utilizados os modelos de PPP tipo *BOT*. De acordo com ECOSOC (2003) *apud* PASIN e BORGES (2003), o apoio governamental, através da desapropriação das terras (que foram aproveitadas pela rodovia) e da concessão de subsídios operacionais (para os casos em que se observassem receita operacional abaixo de um certo patamar), foi fundamental para viabilizar o projeto.

¹⁸ Os parceiros compartilham riscos e recompensas, e geralmente são modelos formais.

¹⁹ O modelo de pedágio-sombra será abordado adiante.

Na América Latina, a PPP também vem sendo estudada e, em alguns casos, implantada experimentalmente pelos governos. A necessidade histórica de contenção de despesas governamentais, seja decorrente de restrição orçamentária associada a acordos com o Fundo Monetário Internacional – FMI, seja em face das próprias leis domésticas de responsabilidade fiscal, restringe a capacidade de investimentos dos países latino-americanos. O Chile é o país sul-americano que mais utiliza a PPP em seu sentido amplo²⁰. O governo do Peru, em 2003, apresentou ao congresso um projeto de lei para estabelecer um programa de PPPs para investimento em infra-estrutura de transporte rodoviários no país. O México, como em outros países mais tradicionais no uso de PPPs, criou um órgão central para cuidar da estrutura das parcerias em todas as esferas de governo (MACHADO, MEYER E SENDAZE, 2005a).

De acordo com CNI (2004), na América Latina, os casos aparentemente mais interessantes para o Brasil são os do Chile e México. No Chile, o marco PPP pode garantir receita mínima ao parceiro privado (neste caso, o eventual excesso de receita tem que ser compartilhado com o setor público) e o México constituiu um fundo que pode cobrir parte dos custos de construção do projeto e do serviço da dívida. O Brasil também criou o Fundo Garantidor das PPPs.

3.7. BENEFÍCIOS DAS PPPs

Como já foi afirmado, existe uma grande variedade de aplicação de arranjos de PPPs em diversas atividades do setor público. Para não sair do contexto da pesquisa, serão abordados aqui apenas os benefícios relacionados à aplicação das parcerias público-privadas no setor de infra-estrutura. Os benefícios gerados por um projeto de PPP são preponderantes para sua viabilidade.

3.7.1 Benefícios Fiscais

Um primeiro benefício fiscal das PPPs, a ser considerado, é sua desvinculação às restrições orçamentárias. Como os recursos são provenientes do setor privado, as PPPs propiciam que os projetos sejam implementados com pouco ou, até mesmo, nenhum gasto de capital proveniente do orçamento público²¹. O investimento privado pode

²⁰ Qualquer parceria entre os setores público e privados nos quais os parceiros podem, ou não, assumir riscos, e podem ser formais ou informais.

²¹ Alguns recursos públicos são necessários para remuneração de capital e/ou subsídios a longo prazo.

aliviar o orçamento público, possibilitando que o Estado utilize mais recursos públicos nos setores de saúde, educação e outras atividades de cunho mais social.

Existe ainda a possibilidade de o governo obter recursos complementares através das receitas que são compartilhadas pelos parceiros na PPP, provenientes de taxaço e cobrança de pedágios ou outro processo de obtenço de receitas. O sucesso do uso de PPPs no setor de infra-estrutura pode melhorar a credibilidade do país e, assim, atrair investimentos estrangeiros para outros propósitos (turismo, novas indústrias etc.).

O orçamento governamental sob pressão fiscal significa que questões de eficiência, prudência financeira e valorização dos recursos disponíveis são fundamentais ao poder público. Para auxiliar o setor público nestas questões, habilidade e *know-how* da iniciativa privada podem ser desenvolvidos em todos os níveis nas PPPs, bem como, ser adotado um método de gerência comercial na implementação dos projetos.

As PPPs envolvem uma substancial alocação de riscos ao parceiro privado, como, por exemplo, os riscos relacionados a aditivos de serviço, atrasos na conclusão do projeto, padrões operacionais e quedas do volume de veículos usuários de uma rodovia. Certos riscos, por força do aspecto fiscalizatório, necessariamente, devem ser do setor público. Como efeito desta situação, os projetos implementados através de PPP freqüentemente alcançarão um melhor *Value For Money* (vantagem monetária) e os benefícios provenientes de um maior ganho de eficiência, do que seriam se os riscos ficassem totalmente a cargo do setor público. Isto significa um controle dos gastos do governo durante a execução do projeto, que repercutirão em outros setores de investimento do setor público.

O processo de alocação de riscos, identificados como do setor privado, também isola o governo dos mesmos. Uma boa parte do encargo de desenvolvimento e manutenção do projeto é transferido para os investidores do setor privado. Por conseguinte, isto reduz o contingente de riscos que o governo teria que enfrentar se implementasse o projeto no modelo tradicional de contratação do setor público.

As PPPs também ajudam a entidade pública a avaliar os custos reais de um empreendimento dentro da estrutura econômica como um todo. O custo apurado de um projeto é essencial para atraço de investimento privado. O mesmo permite, ainda,

estabelecer um padrão para medir o custo e a eficiência de outros projetos similares, os quais, em contrapartida, podem contribuir com a promoção da eficiência no gerenciamento de projetos pelo setor público.

3.7.2 Benefícios Econômicos

O financiamento a cargo do setor privado e a implementação de projetos livres das restrições impostas ao gasto público (pelo menos em parte) podem acelerar a execução dos projetos de infra-estrutura. Esta prerrogativa propicia os benefícios econômico e social que os projetos oferecem à sociedade.

As PPPs podem promover a modernização econômica do governo, através da introdução de novas infra-estruturas, novas tecnologias, que desempenham um importante papel no crescimento industrial, bem como, desenvolver novas redes de telecomunicações, indispensáveis nos dias de hoje. A busca por iniciativa privada nas PPPs, pelo setor público, tem como objetivo responder às mudanças na oferta de serviços ou demandas dos consumidores. Se o setor privado não fornecer esta resposta, a PPP certamente irá falhar. Um sistema econômico engessado, que não se ajusta às condições de mercado, inibe as inovações economicamente sustentáveis.

Os projetos implementados através de PPP tem a grande vantagem de serem concluídos dentro do prazo e do custo, com uma maior confiabilidade. Isto é possível porque os riscos de aditivos de serviço e de prazo são absorvidos pelo setor privado, que é mais eficiente no gerenciamento dos mesmos do que o setor público sozinho.

As PPPs ainda promovem um eficiente desenvolvimento e gerenciamento dos serviços de infra-estrutura e oferecem um prêmio ao setor privado pelo uso de métodos inovadores e flexíveis na implementação dos projetos. Isto encoraja a adoção de altos padrões de desempenho e eficiência nos serviços públicos ofertados.

A experiência internacional tem mostrado que as PPPs atraem investimentos nacionais e internacionais, que nos países em desenvolvimento pode ser uma vantagem, uma vez que os governos precisam encorajar investimentos, especialmente investimentos em moeda forte. Além disso, as PPPs propiciam que empresas locais possam acessar mercado de capitais de bancos internacionais, e desta maneira, desenvolver um ambiente de investimentos domésticos.

O incentivo aos mercados de capitais locais ajuda a estimular o desenvolvimento destes mercados no país, e age como um catalisador na criação de novos mercados locais. A necessidade de recursos para projetos de PPP tende a ser comparativamente grande, e o mecanismo de financiamento envolvido, necessariamente sofisticado. Este estímulo à atividade financeira resulta em benefícios diretos (quando surgem novas instituições financeiras), e indiretos (quando atraem benefícios não esperados).

As PPPs podem também gerar significativos benefícios indiretos para a economia com um todo. Pelo lado da oferta, a melhoria desta pode aumentar a produtividade do setor privado. Pelo lado da demanda, uma maior renda da população pode gerar aumento da demanda por serviço de infra-estrutura. Os próprios projetos também aumentam a demanda por material e serviços das indústrias locais²².

3.7.3 Benefícios Tecnológicos

As PPPs atraem especialistas e organizações de padrão internacional, isto é, experiências de empresas especializadas, engenheiros, consultores, investidores, advogados e outros profissionais de reconhecida capacidade. Por esta razão, as PPPs podem favorecer uma proveitosa transferência de tecnologia e troca de experiências entre os países, regiões ou municípios. Além disso, pode-se conseguir acesso a idéias, informações e outros conhecimentos muito além do que está disponível na comunidade técnica e em organizações do país, estado ou município que promovem as PPPs.

As equipes de técnicos locais podem ser treinadas e seus métodos operacionais podem ser aprimoradas. Quanto ao aspecto da inovação, o envolvimento de especialistas capacitados e investidores experientes também contribui para uma boa avaliação da viabilidade dos projetos, significando que custos e riscos dos projetos de PPP serão meticulosamente examinados, e que soluções criativas para problemas complexos serão encontradas.

²² Uma publicação do Conselho Canadense para PPPs, intitulada “*Successful Transportation PPP in Canadá and the USA* (2002), traz exemplos de impactos das PPPs na economia local.

3.7.4 Benefícios Sociais

A maioria dos projetos de infra-estrutura rodoviária, os quais as PPPs ajudam a implementar, tem um imediato e direto alcance social. Os projetos proporcionam, por exemplo, uma melhor movimentação de pessoas e cargas, melhor mobilidade e acessibilidade, menores custos de transporte os quais têm influência direta nos preços das mercadorias. Se os projetos são implementados rapidamente e com eficiência, que são os objetivos das PPPs, os reais benefícios sociais aparecem.

Indiretamente, o crescimento econômico de um país ou região, freqüentemente, acompanha os investimentos em infra-estrutura. Isto, em contrapartida, pode contribuir significativamente para o aumento da qualidade de vida da população e com a redução da pobreza nos países não desenvolvidos.

A introdução de investimentos e *know-how* internacional pode acarretar em melhorias no desempenho ambiental dos serviços de infra-estrutura e nos níveis de saúde e segurança, associados à implementação dos projetos.

Não se pretende afirmar, neste trabalho, que o setor privado pode dar absoluta prioridade à dimensão social no desenvolvimento de projetos de infra-estrutura. É claro que a iniciativa privada não pode simplesmente operar eficientemente com base em tais prioridades. Todavia, estes tipos de prioridades são da responsabilidade do setor público. Neste sentido, as PPPs buscam reconciliar e sintetizar estes diferentes objetivos, de maneira que as habilidades e recursos do setor privado sejam usados para alcançar os benefícios esperados pela população que, como mencionado, é o objetivo do setor público.

3.7.5 Benefícios Políticos

As PPPs envolvem uma redefinição do papel do Estado no contexto dos projetos de infra-estrutura em termos de supervisão, regulamentação e transferência provisória do direito de propriedade e manutenção de seus ativos. Este novo papel visa promover a eficiência dos serviços para os quais os projetos são desenvolvidos, isto é, os benefícios sociais. As PPPs também incentivam os governos a repensarem o seu papel em relação à economia de mercado, tão importante no atual mundo globalizado.

As Parcerias Público-Privadas permitem que a administração pública atraia investimentos e o envolvimento do setor privado, sem incorrer nas adversas repercussões políticas de associar esta participação privada a um processo completo de privatização. No regime de PPP, os governos detêm um significativo papel, e podem se resguardar contra qualquer excesso do setor privado. As PPPs, em outras palavras, evitam enfraquecer o caráter essencialmente público de muitos projetos de infraestrutura, como acontece nos contratos em que a iniciativa privada trata o serviço p.

Os projetos de infra-estrutura podem também ser desvinculados de influências políticas que podem, em determinado momento, ter um efeito distorcido dos reais objetivos das infra-estruturas projetadas, e que, provavelmente resultaria em impedimentos e atrasos na implementação dos projetos. A conveniência da política de curto prazo, algumas vezes, pode confrontar com o compromisso de se investir uma larga escala de recursos em projetos que poderiam não obter os benefícios políticos a curto prazo.

3.8. CONDICIONANTES E RESTRIÇÕES AO USO DAS PPPs

Não basta, para qualquer governo, apenas querer utilizar as PPPs, seja no setor rodoviário ou em qualquer outro, para conseguir se beneficiar das vantagens que a iniciativa privada pode agregar no atendimento às satisfações dos cidadãos e à economia do país, estado ou município.

Para que uma PPP tenha lugar, o parceiro privado exigirá que lhe seja assegurado o retorno do capital investido. Se as taxas não forem atrativas, o Estado deverá cobrir a diferença até torná-las competitivas com outras atividades, nas quais o setor privado realiza investimento.

Segundo PASIN e BORGES (2003), além da estabilidade econômica, se for o caso de haver regulação estatal, a PPP necessita, para ser uma iniciativa de sucesso, de estabilidade, clareza e transparência do marco regulatório setorial, cuja operação não deve ser hostil aos interesses de qualquer das partes envolvidas nas parcerias.

Como a PPP exige a prevalência do interesse público sobre o individual, o primeiro passo de qualquer PPP é a definição precisa dos objetivos a serem alcançados pelo Estado, seguindo-se a escolha da forma mais eficiente para atender aos agentes

beneficiados, sempre observando os conceitos e princípios da prestação de serviço público.

Em WORLD BANK (1999c), o Banco Mundial, com a experiência adquirida nos projetos de PPP implantados nos países não desenvolvidos, afirma que existem algumas condições principais que devem estar presentes para que os ganhos gerados pelas PPPs se materializem e beneficiem a sociedade. Em seguida, são enumeradas algumas condições ao uso de PPPs, citadas pelo Banco Mundial e pelos órgãos que as administram nos países desenvolvidos:

- Ambiente apropriado - estrutura institucional e legal, ambiente econômico, com crescimento estável, e um setor privado empreendedor.
- Compromisso político - segurança quanto à suficiente existência de compromisso político para desenvolver uma unificada política de PPPs, e levar esta política adiante. É imperativo que o poder executivo determine sua política de uso de PPPs para que exista um compromisso político coletivo, e um consistente e coerente método de seleção de projetos de PPP dentro do governo;
- Estrutura de PPP efetiva - assegurar-se que as estruturas organizacionais estão focadas em desenvolver projetos de PPP eficazmente, e que, claramente, respeitem os papéis e responsabilidades de cada parceiro. Se uma autoridade executiva decide que existe um papel a ser desempenhado pelas PPPs no âmbito do governo, então haverá a necessidade de uma estrutura organizacional capaz de desenvolver projetos de PPP, combinando habilidade e experiência comercial dos negociadores e tomadores de decisão, com o apropriado conhecimento setorial e a capacidade técnica dos mesmos;
- Adequação dos parceiros privados (capacidade para o projeto) - não é toda empresa privada que tem as habilidades gerenciais e a experiência apropriada para trabalhar de forma mais eficiente do que o poder público. Os processos de seleção e adjudicação dos contratos devem avaliar, com precisão, tal capacidade. Além disso, deve-se assegurar que as empresas estão adequadamente informadas e engajadas em todos os níveis de projeto. Os

resultados serão alcançados se existir um significativo e consistente engajamento entre o setores público e privado no sentido de melhorar o entendimento do que são as PPPs, transparência na aplicação dos recursos dos projetos, e oferta de resultados que despertem a aceitação e confiabilidade da população;

- Interesse do mercado - é indispensável que o interesse do setor privado nas PPPs seja desenvolvido e mantido. Em alguns países da Europa são realizadas campanhas de marketing para atrair empresas privadas de alta qualidade e desenvolver um mercado competitivo no âmbito das PPPs para obter um melhor “*Value For Money*”²³;
- Recursos humanos disponíveis - estar certo de que existem recursos humanos no setor público suficientes para levar a cabo bons projetos de PPPs, e que estes recursos humanos serão treinados e exclusivos dos projetos;
- Preparação do projeto - assegurar que os projetos de PPP serão cuidadosamente selecionados, ponderados e planejados antes de iniciar os processos de licitação;
- *Value for money* - assegurar que os projetos de PPPs sejam licitados de uma maneira efetiva, que promova a padronização e minimize os custos da transação;
- Transparência - certificar-se de que modelos contábeis sejam adotados para o gerenciamento de qualquer programa PPP e que promovam a transparência no uso dos recursos públicos;
- Participação popular - envolver a comunidade, como um todo, é indispensável para se obter o apoio popular para os projetos de PPP (isso pode se dar por meio de pesquisas de opinião, seminários, e debates);
- Competição - é uma condição necessária ao estímulo do setor privado para a otimização dos serviços prestados. É também uma boa maneira de a sociedade se beneficiar com os ganhos da eficiência do setor privado.

²³ O *Value For Money*, pode ser entendido como a melhor utilização do recursos públicos na aquisição de um ativo ou prestação de serviço público .

Na opinião de PASIN e BORGES (2003), uma outra condição para a PPP ser bem sucedida é a transparência não só do objetivo final do contrato, mas também das metas a serem observadas e das condições em que serão medidas. Essa condição, no âmbito público, exige a manutenção da responsabilidade fiscal e ampla fiscalização pelo órgãos competentes. No âmbito privado, a PPP se agrega à discussão sobre a efetividade de instrumentos de segregação de risco e de securitização, sendo essenciais boas práticas de mercado e, especialmente, de uma governança corporativa.

Existem ainda outras variedades de condições para que se obtenha êxito no desenvolvimento de projetos de parcerias público-privadas, mas que fogem ao objetivo deste trabalho de pesquisa. Como por exemplo, os instrumentos de crédito do mercado financeiro e de capitais que as empresa do setor privado utilizarão para obtenção de recursos; a definição legal das sociedades de propósito específicos (SPEs) necessárias à boa administração dos contratos; condução dos contrato etc.²⁴

3.9. ESTUDO DE VIABILIDADE DE PROJETOS DE PPP

Como já discutido, existem algumas condições principais que devem estar presentes para que os ganhos gerados pela PPPs se materializem e beneficiem a sociedade. De forma geral, um estudo de viabilidade objetiva auxiliar o tomador de decisão na preparação e seleção de projetos que contribuam para o bem estar dessa comunidade. Um projeto de PPP não pode ser encarado diferentemente dos demais projetos de investimento. Nesse sentido, os projetos de PPP, como quaisquer outros projetos, não podem ser dissociados do contexto no qual se desenvolverão, suas ligações com outros projetos e o setor no qual está inserido. Além disso, as estratégias do governo devem ser estabelecidas no início da preparação do projeto.

A PPP é, ainda, apenas mais uma possível alternativa de escolha, e deve ser explorada em detalhe e comparada com outras possíveis alternativas de financiamento de projetos de infra-estrutura e de prestação de serviços públicos. Por isso, uma instituição não pode definitivamente escolher a PPP antes de ter efetuado um estudo de viabilidade do projeto de parceria.

²⁴ Para um conhecimento mais detalhado sobre a condução dos contratos de PPP, é recomendado o Manual de Referências de PPP disponibilizado pela PPP Unit da África do Sul no site www.ppp.gov-za

É racional se pensar que qualquer estudo de viabilidade deve ser autêntico e completo, pois ele servirá de base para importantes tomadas de decisão de investimentos para os governantes, e não, apenas, uma obrigação burocrática.

Pela bibliografia utilizada na pesquisa, o estudo de viabilidade em projetos de PPP envolve diversos aspectos como a avaliação das necessidades, alocação de riscos, disponibilidade orçamentária e avaliação do *value for money*, entre outros. Um manual publicado pelo Governo da África do Sul (UNT, 2004) apresenta uma organização no processo de avaliação de cada aspecto considerado no estudo de viabilidade de projetos de PPP, propiciando ao leitor condições para elaboração de estudo de viabilidade destes tipos de projetos, considerando as especificidades de cada área de aplicação dos projetos. De uma forma geral, um estudo de viabilidade de projetos de PPP envolve oito aspectos, a saber: i) Análise das necessidades; ii) Análise de opções de solução; iii) Verificação de aspectos específicos do projeto; iv) Análise e mensuração dos riscos, do *Value For Money*, e da disponibilidade orçamentária; v) Mensuração do valor econômico do projeto; vi) Plano de implementação e aquisição (licitação); vii) Aprovação do estudo de viabilidade pelo Conselho Gestor; e viii) sua revisão durante todo o processo de desenvolvimento do projeto.

3.9.1 Análise de necessidades (ESTÁGIO 1)

A identificação e priorização das necessidades é o primeiro estágio de um estudo de viabilidade do projeto PPP. Neste estágio, a instituição governamental deve ter claro seus objetivos, descobrir as fontes orçamentárias para implementação do projeto, analisar os fatores institucionais e os relativos aos investidores e, ainda, especificar os resultados que o projeto pretende alcançar. A análise das necessidades fornece uma definição do projeto proposto, e possibilita a análise de opções (estágio 2), a qual explora um elenco de possíveis soluções para suprir as necessidades identificadas.

O manual da África do Sul recomenda que a análise das necessidades deve ser dividida em cinco partes: i) Demonstração que o projeto se alinha com os objetivos estratégicos do Governo; ii) Identificação e análise do(s) orçamento(s) público(s) disponível(eis); iii) Demonstração do compromisso e capacidade da instituição; iv) Especificação dos resultados; e v) Definição do escopo do projeto.

3.9.2 Análise de opções (ESTÁGIO 2)

O estágio da análise de opções capacita a instituição para explorar uma lista de possíveis opções técnicas, legal e financeira para aquisição de infra-estrutura ou prestação de serviço público, que deverão atender às especificações de resultado pré-definidas, permitindo a instituição pesar as opções e fazer sua escolha. A PPP não é uma solução em si mesma, mas poderá ser o modelo de contratação escolhido para uma opção preferida.

Para se escolher a melhor maneira de responder a uma necessidade de uma instituição pública, primeiro se define a solução, para em seguida, escolher o modelo de contratação.

No estágio de análise de opções, as instituições ainda não estarão em posição de tomar a decisão quanto se a PPP é, ou não, a melhor maneira de contratar a opção preferida de atendimento à sua necessidade. Na análise de opções, a instituição identifica e avalia as várias opções potenciais para satisfazer sua necessidade, para, depois, recomendar uma das opções, dando uma indicação se a mesma poderia ser adequada para uma PPP.

3.9.3 Verificação de aspectos específicos do projeto (ESTÁGIO 3)

O estágio de verificação de aspectos específicos do projeto é uma extensão do estágio de análise de opções, e objetiva descobrir quaisquer questões relativas à opção preferida, que poderia trazer impactos significativos ao projeto proposto.

Uma minuciosa verificação dos aspectos específicos do projeto envolve a investigação de todas as questões legais, localizacional, sócioeconômicas etc., a ser efetuada pela instituição governamental.

3.9.4 Análise e mensuração dos riscos, do *value for money*, e da disponibilidade de recursos (ESTÁGIO 4)

A análise e mensuração dos riscos, do *value for money* e da disponibilidade de recursos é a essência do estudo de viabilidade de um projeto de PPP. Este estágio possibilita a instituição determinar se a PPP é a melhor escolha para execução de um

projeto de construção de infra-estrutura ou prestação de serviço público. O manual da África do Sul prescreve três testes que deverão ser aplicados: i) existem recursos orçamentários disponíveis para o projeto? ii) o projeto transfere riscos, apropriadamente, da instituição para o parceiro privado? iii) o projeto fornece *value for money*?

O método envolve um comparativo entre ofertar um serviço público à população através do modelo convencional de contratação do setor público e ofertar o mesmo serviço através de uma PPP.

Para uma melhor compreensão do Estágio 4 é necessário a apresentação dos seguintes conceitos e expressões:

a) **Modelo PSC (Modelo *Public Sector Comparator*)**, é aquele no qual o custo de um projeto (construção ou prestação de serviço), com resultados especificados pela entidade pública, é totalmente absorvido pelo governo, que é o executor. Os custos são baseados em custos recentes, custo atual de projetos similares, ou em boas estimativas.

b) **Modelo de PPP Referência** é o modelo no qual o custo de um projeto, com idênticas especificações de resultados, é absorvido pela iniciativa privada, que é a executora do projeto.

A comparação entre os dois modelos (PSC e PPP) propicia condições para uma instituição avaliar se a prestação de serviço e/ou construção de uma infra-estrutura pelo poder público ou pela iniciativa privada produz o melhor *value for money* para a instituição.

c) ***Value for money***, que, segundo ARAGÃO (2004), poderia ser traduzido como “vantagem monetária”, significa que a execução de um serviço público pela iniciativa privada resulta em uma rede de benefícios à instituição pública, definida em termos de custo, preço, qualidade, quantidade ou transferência de risco, ou ainda, uma combinação destes. O *value for money* é condição necessária para a escolha de contrato de PPP, mas não é suficiente. A disponibilidade de recursos orçamentários é a grande limitação dos projetos de PPP.

d) **Risco** é inerente a todo projeto. A contratação convencional do setor público tem sido propensa a não levar em conta os riscos dentro de uma adequada contabilidade, freqüentemente resultando em acréscimos no custo inicial do projeto. Em uma PPP, os riscos inerentes ao projeto são gerenciados e calculados diferentemente pela iniciativa privada. O tratamento dos riscos de um projeto é o aspecto-chave da avaliação do custo do projeto.

e) **A Disponibilidade de recursos orçamentários** é se o custo do projeto, durante todo o período de execução do mesmo, pode ser acomodado no orçamento da instituição ou do governo, dado os compromissos futuros e a capacidade de endividamento limitada por lei.

f) O **valor presente líquido – VPL** é o valor atual do fluxo de caixa do projeto ou do investimento, descontado a uma certa taxa, desde que o fluxo no instante zero seja negativo. Essa taxa está associada a conceitos tais como custo de oportunidade, custo da perda de liquidez, custo do dinheiro ao longo do tempo, risco do negócio, entre outros. Quanto maior é o risco associado ao ativo adquirido, maior será a taxa exigida pelo investidor (VASCONCELOS, 2004).

g) O **Método do Fluxo de Caixa Descontado a Valor Presente** vem sendo adotado modernamente nos diversos países que empreendem programas de privatizações e de Parcerias Público-Privadas. Esta metodologia de avaliação de projeto centraliza-se no enfoque econômico, trabalha com projeções de resultados futuros (receitas operacionais, custos e despesas operacionais, programa de investimentos e de financiamento etc.), combinando fatores associados ao risco da evolução da economia com o provável desempenho futuro do projeto analisado.

Este Estágio 4 do estudo de viabilidade de projetos de PPP, pode ser dividido em 09 partes, a saber: i) construção do Modelo base PSC; ii) construção dos riscos do Modelo PSC; iii) construção do Modelo PPP Referência; iv) construção dos riscos do Modelo PPP; v) análise de sensibilidade; vi) demonstração da disponibilidade de recursos orçamentários; vii) teste inicial do *value for money*; viii) escolha do modelo de contratação; e ix) verificação das informações e aprovação.

3.9.5 Análise do valor econômico do projeto (ESTÁGIO 5)

Uma análise do valor econômico pode ser justificada em projetos de implantação, projetos financeiros, e projetos que justifiquem uma análise de externalidades (por exemplo: grandes projetos de ferrovias, portos, aeroportos etc.).

Existe uma escala de técnicas micro-econômicas bem conhecidas para se efetuar uma análise do valor econômico, e normalmente requerem análise para:

- Dar uma clareza econômica razoável ao projeto;
- Identificar e quantificar as conseqüências de todos os fluxos financeiros e outros impactos do projeto;
- Detalhar o cálculo do custo de oportunidades para todos os insumos e produtos, incluindo: taxa de câmbio, custo marginal dos recursos públicos, custo de oportunidade dos recursos públicos (taxa de desconto), capacidade da mão de obra, etc.
- Identificar um apropriado cenário sem o projeto e calcular o fluxo econômico associado, tratando-o como custo de oportunidade para o projeto;
- Fornecer detalhada informação dos custos econômicos e benefícios do projeto dentro de seu custo financeiro e benefícios, bem como as várias externalidades;
- Efetuar uma detalhada análise dos empreendedores, incluindo a entidade pública, entidade privada, governo e outros.

3.9.6 Plano de contratação (ESTÁGIO 6)

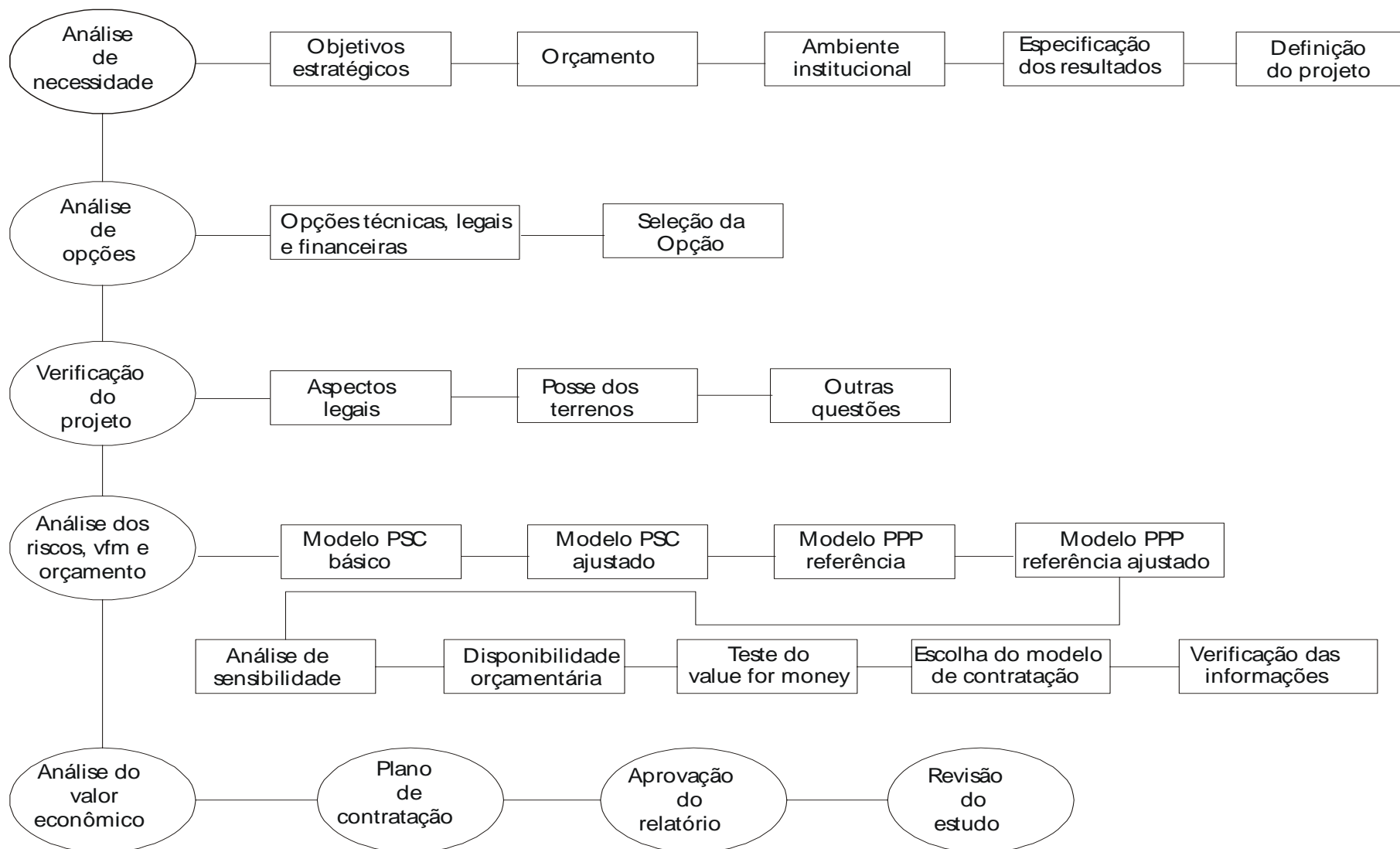
Um plano de contratação demonstra que a instituição tem a necessária capacidade e orçamento para desenvolver um contrato de PPP.

3.9.7 Submeter o relatório do estudo de viabilidade (ESTÁGIO 7)

O relatório do estudo de viabilidade deve fornecer tanto mais informação, quanto necessária para que a autoridade governamental possa avaliar os méritos do projeto. Submeter mais informação possível, fazendo uso de anexos que tenham sido

referenciados no relatório. Todos os documentos que tenham sido citados, e, que sejam relevantes para a tomada de decisão, devem ser parte do estudo de viabilidade.

A Figura 3.1 mostra uma representação resumida de todos os estágios de um estudo de viabilidade de projetos de PPP, e foi construída com base nas informações descritas anteriormente.



***vfm**: value for money

3.1: Estágios do Estudo de Viabilidade de Projeto de PPP

Fonte: Autor

CAPÍTULO 4

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

Neste capítulo, é apresentado o contexto das PPPs no Brasil e sua adoção nos estados brasileiros, dando ênfase ao Programa de PPP do Estado do Ceará instituído em dezembro de 2004, ao qual se refere à proposição de metodologia para seleção dos projetos a serem incluídos no citado programa.

4.1 BREVE HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NO BRASIL

Para discorrer sobre as PPPs no Brasil, é importante se conhecer primeiro a experiência da cooperação entre os setores público e privado no país. De acordo com ARAGÃO *et al* (2004), as associações entre o governo (incluindo suas organizações) e empreendedores privados objetivando o fornecimento de serviços públicos estão presentes na história do capitalismo desde os seus primórdios. No Brasil, não foi diferente. Segundo GEIPOT (2001), desde o século XIX e durante a primeira metade do século XX, inúmeros foram os contratos de concessão firmados entre o Estado e provedores privados de serviços públicos no país. Como resultado, foram construídas ferrovias, instalações portuárias e usinas hidrelétricas em algumas regiões ou em locais específicos do território nacional. Foram implantados ainda serviços telefônicos, de distribuição de gás e de transporte urbano nas cidades de maior porte.

Os anos 90, com a implementação do Plano Nacional de Desestatização, marcaram a implementação do ideais neoliberais no país (Consenso de Washington), onde foi adotada a política do Estado Mínimo, através da privatização da prestação dos serviços públicos. Segundo Sebastião Soares no prefácio de ARAGÃO *et al* (2004), foram privatizadas, integralmente, as ferrovias nacionais, as telecomunicações, a distribuição de energia elétrica etc. Inúmeras parcerias foram concretizadas nos serviços portuários e no setor rodoviário. Na opinião de Sebastião Soares, os resultados obtidos não têm sido satisfatórios, já que em muitos casos caiu a qualidade dos serviços prestados e aumentaram os preços e as tarifas correspondentes. Alguns concessionários, especialmente nos setores portuários e ferroviário, não se posicionaram como

prestadores de serviços públicos, mas sim, como usuários (que, de fato, são) desses serviços; assim, utilizaram o segmento adquirido somente para o benefício das respectivas cadeias produtivas. Outros parceiros privados, recém-chegados, buscaram o rápido retorno do dispêndio realizado na aquisição da empresa, antes estatal, e a descapitalizaram, pagando generosos dividendos. E até como consequência de muitas dessas atitudes, em geral, tem sido reduzido o volume dos investimentos realizados pelos parceiros privados.

Este breve histórico mostra a importância da iniciativa privada no desenvolvimento da infra-estrutura do Brasil e, desde que o Estado seja o controlador dos serviços ofertados pelo parceiro privado, existe uma grande probabilidade de sucesso das parcerias público-privadas no país.

4.2. ANTECEDENTES DAS PPPs NO BRASIL

A razão da adoção das PPPs no Brasil é muito simples: a falta de recursos públicos para investimentos. Os motivos desta falta de recursos já foram discutidos anteriormente. Diante desse quadro, o governo federal ficou diante de duas alternativas para atender às necessidades da população. Na primeira, o Estado passaria a concentrar seus escassos recursos para investimentos em atividades que lhe são próprias, como a manutenção do Estado de Direito, da ordem interna e da defesa contra a agressão externa, transferindo ao setor privado a responsabilidade pelos demais investimentos, especialmente os de infra-estrutura (privatização). A segunda alternativa envolveria buscar outros meios de financiamento, no qual continuasse a haver uma intensa participação do Estado no investimento em infra-estrutura. Essa segunda alternativa pode ser o que está-se tentando fazer através das PPPs.

Mas, ao contrário do que muitos supõem, a Parceria Público-Privada, no seu sentido mais comum, não constitui um instrumento de política pública novo no Brasil, nem foi introduzida pela Lei nº 11.079 de 2004 (Lei das PPPs). Na realidade, surgiu como novidade na lei do Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999 no âmbito federal. Foi novamente incorporada no PPA para o período de 2000 - 2003, e está contida na lei do PPA de 2004 - 2007.

Na elaboração do PPA de 1996-1999, o poder executivo levou em consideração o processo de deterioração da infra-estrutura econômica básica do Brasil, que apresentava reflexos importantes na perda da eficiência do sistema produtivo. Além disso, ainda havia um consciência da falência do modelo institucional e de financiamento da infra-estrutura centralizada no Estado.

Para reverter esta situação, a ação mais importante, constante no PPA, seria a implantação de um novo modelo de gestão, expansão e financiamento da área de infra-estrutura, o que exigiria reformas institucionais e uma maior centralização de atribuições para outras esferas de governo e setor privado, via parcerias, concessões e privatizações.

De acordo com o PPA de 1996-1999, foram estruturados investimentos na estrutura econômica na ordem de 4,5 bilhões de reais, que seriam viabilizados pelas parcerias com o setor privado. No caso específico do setor rodoviário, o PPA previu a participação da iniciativa privada, como parceiro, na viabilização, recuperação, modernização e conservação das malhas rodoviárias, sistemas e serviços de transporte, sendo prioritária a consolidação de corredores intermodais. Infelizmente, estas ações não foram executadas durante o período de abrangência daquele PPA, e as parcerias não se efetivaram. Os prováveis motivos para a não efetivação das parcerias pode ter sido a falta de informações confiáveis e de ordenamento jurídico que trouxesse segurança ao investidor privado.

Segundo SOARES e CAMPOS (2004), o PPA 2000-2003 indicou vários programas que deveriam receber investimentos da iniciativa privada. Nas ações em que o governo e a iniciativa privada deveriam ser parceiros, os recursos oriundos do setor privado corresponderiam a 83,7% do total. Analisando o agrupamento das ações previstas no PPA deste período, efetuado por SOARES e CAMPOS (2002), verifica-se que não foram incluídos no rol das parcerias nenhum projeto do setor de infra-estrutura rodoviária. Ainda de acordo com SOARES e CAMPOS (2004), o PPA não considerou como parcerias as ações nas quais a iniciativa privada executava e/ou gerenciava a ação, mas não alocava recursos financeiros. Como exemplo dessas ações, podem-se citar as parcerias na área social, como as de saúde e de educação, nas quais o poder público remunera o setor privado por serviços públicos prestados à comunidade.

Na análise do PPA de 2000-2003, verifica-se que muitas das parcerias previstas não foram realizadas, enquanto que outras ações foram licitadas, mas não haviam sido incluídas no plano. Isto demonstra que o PPA tem dificuldade em prever ações que serão executadas por meio de parcerias com o setor privado. A Tabela 4.1 apresenta os grupos de ações com parceria privadas que foram previstas no PPA de 2000-2003.

Tabela 4.1: Grupos de ações com parcerias privadas no PPA 2000-2003

Grupo	Nº de ações Com parcerias	R\$ milhões		
		Total do grupo	Total Privado	% Privado
Implantação de usina hidrelétrica	48	10.342	10.316	99,7
Implantação de termelétrica	54	21.454	19.662	91,6
Implantação de sistema de transmissão	26	4.937	3.980	80,6
Implantação de sistema de distribuição	5	395	395	100,0
Implantação de rede rural	14	1.474	493	33,4
Construção de trecho ferroviário	21	6.865	6.800	99,1
Construção de terminal marítimo	8	285	285	100,0
Construção de terminal fluvial	10	331	331	100,0
Recuperação da malha ferroviária	9	2.545	2.545	100,0
Vacinação contra a febre aftosa	1	473	472	99,8
Financiamento P&D	18	8.689	5.932	68,3
Financiamento de Desenvolvimento Econômico	7	16.086	3.720	23,1
Serviço de TV por assinatura	1	14.270	14.270	100,0
Serviços de comunicação de massa	1	1.186	1.142	96,3
Serviço de telefonia móvel	1	23.630	23.630	100,0
Serviço de telefonia fixa	1	1.500	1.500	100,0
Serviço de telefonia de uso público	1	35.800	35.800	100,0
Petróleo: atuação internacional	2	599	566	94,5
Petroquímica	6	1.963	1.889	96,2
Prospecção e produção de petróleo e gás	9	28.004	16.998	60,7
Processamento de petróleo e gás	7	1.521	1.512	99,4
Ampliação de rede de dutos (petróleo e gás)	10	2.112	1.347	63,8
Auxílio-alimentação e transporte de trabalhador	2	18.266	17.412	95,3
Diversos	21	2.263	678	30,0
TOTAL	283	204.990	171.675	83,7

Fonte: Soares e Campos, 2002.

Na opinião de SOARES e CAMPOS (2004), essa dificuldade de o PPA prever os empreendimentos em PPP se deve, em parte, à própria lógica do setor privado, que somente investe seus recursos após se convencer de que escolheu a melhor opção em termos de rentabilidade, segurança e estratégia operacional. Por isso, projetos não previstos no PPA são licitados ou autorizados porque os empresários os consideram rentáveis ou estratégicos para suas atividades, e apresentaram-se à agência reguladora como interessados no investimento.

Na elaboração do PPA de 2004-2007, foram previstos projetos de infra-estrutura com possibilidades de execução ou conclusão mediante as PPPs. No projeto de lei do PPA, visando uma melhor transparência, foram apresentadas informações de cada projeto, previsto no plano, relacionadas à: descrição do projeto, impactos ambientais, aspectos financeiros, incluindo a expectativa dos recursos provenientes da participação do setor privado, méritos do projeto quanto aos benefícios sócio-econômicos, e a situação atual do projeto. No caso específico de projetos do setor rodoviário, o PPA estima que serão investidos R\$ 623 milhões em 1.174 km de rodovias no Estado do Pará, com previsão de participação do setor privado no percentual de 100% dos recursos; na Região Nordeste estão previstas intervenções em 1.972 km de rodovias, sendo que, nestes projetos, o governo previu que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o setor privado financiarão 60% dos projetos. Nas demais regiões não existe previsão de uso de PPPs nos projetos rodoviários, ficando estas para o financiamento de ferrovias e portos.

4.3. A LEI FEDERAL SOBRE AS PPPs

Em 30 de dezembro de 2004 foi sancionada a Lei Nº 11.079, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública.

Com a Lei das PPPs, o Brasil entrou na lista, cada vez maior, dos países que adotam este tipo de contratação administrativa. Em virtude do caráter nacional da Lei das PPPs e da competência exclusiva da União para legislar sobre normas gerais dos contratos administrativos, o art. 1º da lei vincula o cumprimento das normas não apenas às entidades da União, sejam elas órgãos da administração pública direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economias mistas ou demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mas também as entidades congêneres dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Lei Nº 11.078/2004, art. 1º).

Como será discutido mais adiante, tal fato não impediu que alguns Estados, e até Municípios, tenham avançado à frente da União na adoção desse novo tipo de contrato. Assim sendo, a Lei Nº 11.079/04 é o ponto de partida para estudar o novo marco

regulatório que também regula a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos.

A Lei Federal de PPPs, em seu artigo 2º, estabelece o contrato de PPP como uma subcategoria dos contratos de concessão (juridicamente), decomposta em duas modalidades básicas: contrato administrativo de concessão patrocinada e contrato de concessão administrativa.

Segundo a lei, concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, de que trata a Lei nº 8.987/95²⁵, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada aos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já o contrato de concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens

Segundo ARAGÃO *et al* (2005b), na primeira modalidade, existe uma concessão com vistas à exploração comum de um ativo público mediante a cobrança de tarifa, mas onde o poder público haverá de garantir, de forma complementar, o equilíbrio financeiro do contrato mediante contraprestação pecuniária. Esta modalidade se aplica em projetos onde a receita tarifária não é suficiente para garantir o equilíbrio ou, inversamente, onde a tarifa necessária para esse equilíbrio não poderia ser implementada. Já no caso da concessão administrativa, o poder público assume o papel de “usuário”, direto ou indireto, devendo ele pagar, pelo menos, uma parte considerável dos custos em nome da comunidade dos usuários finais. Nesse sentido, os projetos de PPP no setor rodoviário deverão ser enquadrados no regime de concessão patrocinada.

Quanto à diferença entre os contratos de PPP e os contratos de concessão tradicionais, a própria lei no art. 2º, § 3º deixa claro que não constitui PPP a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/95, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Uma outra maneira de diferenciar os contratos de PPP dos contratos de concessão convencional pode ser a seguinte:

²⁵ Lei de Concessões, promulgada em 13 de fevereiro de 1995.

a) Quanto aos riscos: no contrato de concessão convencional, segundo o art. 2º, alínea II da Lei Nº 8.987/1995, a concessionária deve demonstrar sua capacidade de realização por sua conta e risco. No contrato de PPP, segundo o art. 4º, alínea VI da Lei Nº 11.079/2004, serão observados a repartição objetiva de riscos entre as partes.

b) Quanto à contraprestação pecuniária do poder público: no contrato de concessão convencional, de acordo com o art. 11 da Lei de Concessões, no atendimento às peculiaridades de cada serviço público, o poder concedente poderá prever outras possibilidades de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados com vistas a favorecer a modicidade das tarifas. Mas segundo o art. 17 da mesma lei, os subsídios devem ser previamente autorizados em lei, isto é, necessária uma outra lei. No caso dos contratos de PPP, a contraprestação pecuniária do poder público, de acordo com o art. 2º, § 1º da Lei de PPP, é uma exigência nestes contratos.

c) Quanto ao compartilhamento dos ganhos: nos contratos de PPP diferentemente dos contratos de concessão, a administração pública compartilha de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado (Lei Nº 11.079/1995, art. 5º, inciso IX).

O art. 2º, § 4º introduz outras restrições aos contratos de PPP, segundo o qual, não se admitem, para fins de adoção desse regime contratual, aqueles:

- I – cujo valor do contrato seja inferior a vinte milhões de reais;*
- II - cujo período de prestação de serviço seja inferior a 5 anos; ou*
- III- que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública”*
(Lei Nº 11.079/2004, art. 2º, § 4º).

Levando em consideração a abordagem feita no capítulo anterior, pode-se afirmar que a Lei nº 11.079/04 atribui ao termo PPP uma acepção tipicamente brasileira, adotando um conceito mais estreito do termo PPP, um pouco parecido com o modelo *PFI* inglês (vide subseção 3.6).

De acordo com ARAGÃO *et al* (2005b), provavelmente, o legislador brasileiro temeu introduzir, em um primeiro momento, as flexibilidade no trato das relações público-privadas, como é internacionalmente tratada, e preferiu iniciar a prática das PPPs a partir de um entendimento mais restrito e ligado à concessão, que lhe é mais

familiar, para melhor poder controlar as avenças (acordos). Entretanto, é possível, e até necessário, que esse quadro evolua com o tempo, com vistas a aproximar a acepção nacional à internacional, e inserir plenamente o País em um mercado já globalizado, que já tem regras internacionalizadas.

Ao se examinar a lei de PPP brasileira, verifica-se que existe muita semelhança com a lei de concessões publicada em 1995. E, em decorrência dessa situação, alguns críticos fazem indagações, do tipo: onde reside a novidade das PPPs no Brasil, qual a sua necessidade? Segundo ARAGÃO *et al* (2005b), na verdade, o que foi introduzido pela lei de PPP é um novo tipo de contrato, caracterizado, antes de mais nada, pelos privilégios fiscais (contraprestação pecuniárias, garantias dessas contraprestações, fundos fiscais, incentivos fiscais etc.). No entanto, de acordo com o artigo 14 da Lei de PPPs, tais privilégios fiscais não podem ser atribuídos a qualquer contrato, e só serão admitidos para aqueles projetos realmente prioritários para o governo (Lei N° 11.079/2004, art. 14, inciso I). Tanto é que, como contrapeso aos privilégios, há a sujeição a um procedimento mais rigoroso de escolha de projetos a serem contemplados pelo regime privilegiado, processo esse centralizado em uma entidade interministerial, que é o órgão gestor.

Na opinião de SOARES e CAMPOS (2004), a questão essencial, e que justifica a Lei de PPP, ou seja, a inovação em relação à Lei de Concessões, é que os contratos de PPP buscam criar condições para a iniciativa privada implantar e/ou operar empreendimentos geradores de serviços de interesse público, de pequena ou nenhuma viabilidade econômica, como por exemplo: rodovias com baixo fluxo de veículos, obras de tratamento de água e esgoto, moradia popular etc.

Este trabalho não tem como objetivo apresentar um estudo jurídico da Lei de PPP do Brasil, por isso não se atém a detalhes legais dos contratos, tais como: garantias, processo de licitação, criação da sociedade de propósito específico (SPEs) etc. Para um maior aprofundamento jurídico da lei de PPP, vide ARAGÃO *et al* (2005a).

Um outro ponto não discutido na pesquisa, mas que será muito importante no desenvolvimento das PPPs no Brasil, é a questão de qual é o valor máximo admissível para contraprestação pecuniária do setor público nos projetos. COMISSÃO EUROPÉIA

(2003) apresenta uma discussão sobre o assunto na Europa, e as justificativas para os subsídios.

4.4. AS LEIS DE PPPs NO ÂMBITO DOS ESTADOS DO BRASIL

O fato de a Lei nº 11.079/04 se vincular não apenas às entidades da União, mas também às entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, não impediu que alguns deles tenham avançado, à frente da União, na adoção desse novo tipo de contrato. Como exemplo, o Estado do Ceará instituiu o seu Programa de PPP no Estado, no qual institui regras mais claras para os projetos de parceria. Na Tabela 4.2, são apresentadas as unidades da Federação que já contam com uma legislação específica para as parcerias público-privadas.

Tabela 4.2: Legislação de PPPs nas Unidades da Federação

Unidade da Federação	Legislação
Bahia	Lei nº 9.290/04
Ceará	Lei nº 13.557/04
Goiás	Lei nº 14.910/04
Minas Gerais	Lei nº 14.168/03 (Programa Estadual de PPP) Lei nº 14.169/03 (Fundo de PPP do Estado)
Rio Grande do Sul	Lei nº 12.234/05
Santa Catarina	Lei nº 12.930/04
São Paulo	Lei nº 11.688/04

Fonte: ARAGÃO *et al* (2005b)

Entretanto, ao promulgarem suas leis antes, ou ao mesmo tempo, da lei Federal, os Estados não puderam criar um novo tipo de contrato e, sim, apenas se ajustar aos tipos correntes de contratos administrativos, especialmente da concessão, ou ainda, ao projeto de lei do governo federal que sofreu algumas alteração para aprovação presidencial. Na realidade, o que a Constituição Federal lhes concede, no contexto de sua autonomia federativa, é a criação de uma organização administrativa adequada de apoio governamental aos projetos de infra-estrutura com participação da iniciativa privada, os próprios tipos de apoio que a administração local poderá conferir, e a definição de critérios, ainda mais restritivos, para a adoção desse novo instrumento em seu território (ARAGÃO *et al*, 2005b).

A legislação sobre as PPPs, na maioria dos Estados, limita-se a condicionar a aprovação dos projetos às estimativas de impacto orçamentário, demonstração de

origem de recursos para custeio e comprovação de compatibilidade com a lei orçamentária.

Segundo CALDEIRA *et al* (2005), entre as prioridades dos Estados que já aprovaram as PPPs estão a duplicação de rodovias, a construção de linhas de metrô, a ampliação de portos e penitenciárias, a exploração de trens de alta velocidade e outras obras de engenharia. Nas prioridades do governo federal estão a duplicação da BR-101, a pavimentação da BR-163, a ferrovia Norte-Sul e a ampliação do acesso aos portos de Sepetiba e Itaquí.

Talvez haja um contra-senso entre estas prioridades e os objetivos da Lei de PPPs uma vez que, aparentemente, estas obras são viáveis economicamente, e não necessitariam, à primeira vista, de contraprestações pecuniárias do governo.

4.5. O PROGRAMA DE PPPs DO ESTADO DO CEARÁ

O Estado do Ceará, na última década, vem tentando consolidar sua infraestrutura estratégica em ações como a implantação do Complexo Industrial Portuário do Pecém, Programa de Estruturação da Rede Aeroportuária, Metrô de Fortaleza, Recuperação de Rodovias, Terminais Rodoviários e Abrigos, Programa de Energia Renovável, Programa de Universalização do Atendimento com Energia Elétrica (Programa Luz no Campo e Programa Luz em Casa), Segurança de Trânsito etc.

No entanto, o Governo do Estado, no contexto atual de insuficiência de recursos públicos, não conseguiu ainda concluir grande parte dessa infra-estrutura, e possivelmente não disporá de recursos orçamentários, a curto prazo, para implantar e operar os sistemas que foram previstos. A idéia de atrair recursos privados, para dar continuidade aos programas governamentais de infra-estrutura, tornou-se uma realidade com a promulgação da Lei Estadual nº 13.557, de 30 de dezembro de 2004.

A Lei nº 13.557/04 instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas, também denominado Programa PPP, no âmbito da Administração Pública Estadual, destinado a fomentar a atuação de Agentes do Setor Privado, como coadjuvantes na implementação das políticas voltadas ao desenvolvimento do Estado do Ceará e ao bem-estar coletivo, na condição de contratados encarregados da execução de serviços públicos estaduais ou atividades de interesse público (art. 1º).

Diferentemente da Lei Federal de PPP, que apenas instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito das três esferas de governo, a lei cearense instituiu o Programa de PPP no Estado.

A Lei Estadual define PPP como ajustes firmados entre os setores público e privados, mediante a celebração de contratos, na forma de quaisquer modalidades previstas na legislação em vigor, que estabeleçam vínculo jurídico para a execução, pela iniciativa privada, no todo ou em parte, de atividades predefinidas na lei, que serão remuneradas pelas utilidades e serviços que o setor privado disponibilizar, segundo sua atuação, e por meio dos quais, o ente privado assume o compromisso de colaborar com o Poder Público no papel de contratado para execução do serviço.

A definição de PPP atribuída pela Lei Estadual de PPP é muito similar à que foi proposta no Projeto Lei nº 2.546/03 do Governo Federal²⁶.

Dentre outras atividades definidas na Lei Estadual de PPP, que são passíveis de ser executadas pela iniciativa privada, está a realização de atividades de interesse público, que incluem a execução de obra, implantação, ampliação, melhoramento, e reforma, manutenção ou gestão da infra-estrutura pública.

O Programa de PPP, instituído na lei estadual deverá observar os princípios e diretrizes do serviço público, já comentados anteriormente, e será desenvolvido por meio de adequado planejamento que definirá as prioridades quanto à sua implantação, expansão, melhoria ou gestão de serviços e atividades a ele vinculados em toda a Administração Pública, direta ou indireta.

Com relação aos projetos de parceria que farão parte do Programa PPP, a Lei nº 13.557/04 estabelece algumas particularidades, a saber:

- a) Os projetos compatíveis com o Programa deverão ser aprovados por Decreto do Chefe do Poder Executivo;
- b) Os projetos incluídos no Programa serão revistos anualmente;

²⁶ A definição de PPP incluída na Lei 11.079/04, aprovada pelo Presidente da República, não foi a definição proposta no Projeto Lei. O Projeto Lei demorou muito tempo para ser aprovado e sofreu várias alterações no Congresso Nacional, mas embasou algumas leis estaduais.

- c) Para dar maior transparência, todos os projetos, contratos, aditamentos e prorrogações contratuais serão obrigatoriamente submetidos à consulta pública, devendo ser fornecidas a qualquer interessado cópias dos documentos relacionados aos mesmos;
- d) O projeto de parceria, dentro dos atuais padrões mundiais, será objeto de audiência pública, com antecedência mínima de trinta dias da publicação do edital da respectiva licitação, mediante a publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, na qual serão informadas a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado, fixando-se prazo para oferecimento de sugestões, cujo termo dar-se-á, pelo menos, com sete dias de antecedência da data prevista para a publicação do edital; e
- e) A Administração Pública Estadual, direta e indireta, estará obrigada a enviar à Assembléia Legislativa prestação de contas, periódica e semestral, de todos os recursos públicos aplicados nos projetos de parcerias.

Igualmente à Lei Federal de PPPs, que prevê (através de decreto) a instituição de um órgão gestor de parcerias público-privadas federais, a lei estadual criou o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGPPP²⁷, vinculado à Secretaria do Planejamento e Coordenação – SEPLAN, para gerenciar o Programa PPP do Estado do Ceará.

De acordo com a Lei Estadual nº 13.557/04, ao Conselho Gestor de Parceria Público-Privadas compete:

- Indicar, por maioria de votos, os projetos de parcerias a serem incluídos no Programa PPP, que serão aprovados por Decreto do Governador, conforme manda a lei;
- Alterar, rever, rescindir, prorrogar, adiar ou renovar os contratos de parcerias, respeitadas as normas legais em vigor; e

²⁷ A Lei nº 13.557/04 definiu a composição dos membros do CGPPP, que será presidido pelo Secretário do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará.

- Acompanhar permanentemente a execução do Programa PPP, avaliando-se a sua eficiência por meio de critérios objetivos.

As competências do CGPPP não são tão abrangentes como as do órgão gestor federal, que, além das competências acima, ainda é responsável pelo disciplinamento dos procedimentos para celebração dos contratos, autorização de abertura de licitação e aprovação do edital, e apreciação dos relatórios de execução dos contratos (essas atividades ficarão a cargo da Secretaria de Controladoria e da Secretaria de Planejamento).

No caso da Lei de PPP do Estado do Ceará, há um envolvimento da Secretaria do Planejamento e Coordenação, da Secretaria da Controladoria, e da Agência Reguladora de Serviço Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE.

A Secretaria do Planejamento e Coordenação executa ou executará as atividades operacionais e de coordenação dos projetos de PPP. Caberá à Secretaria da Controladoria assessorar o conselho e divulgar os conceitos e metodologias próprios para os contratos, bem como dar suporte na formatação de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação. No caso da ARCE, por seus poderes e atribuições definidos em lei²⁸, a agência será responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP, bem como o exame da conformidade do contrato e de sua execução com as normas que regem o setor a que pertença o respectivo objeto do contrato, nos projetos que envolvam a prestação de serviços público delegados referentes à prestação de serviços de energia elétrica, saneamento, gás canalizado e transporte intermunicipal.

Um aspecto tratado na Lei Estadual de PPP, que não recebeu a atenção merecida na lei federal, são as condições essenciais para que um projeto seja levado à licitação para contratação no modelo de PPP. A Lei Estadual nº 13.577/04, em seu artigo 4º, estabelece como condições essenciais para inclusão de projetos no Programa PPP:

“I - a elaboração de estudo detalhado, baseado em índices e critérios técnicos, que comprove a existência de efetivas vantagens financeiras e operacionais, inclusive a redução de custos, relativamente a outras modalidades de execução direta ou indireta;

²⁸ Lei Estadual nº 12.786 de 30 de dezembro de 1997, que instituiu a agência.

II - a demonstração de que será viável adotar indicadores de resultados capazes de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do contrato, em termos qualitativos e quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados efetivamente atingidos;

III - a demonstração de que a modalidade de execução garantirá o interesse público e a justa remuneração do Agente do Setor Privado;

IV - a demonstração da forma em que ocorrerá a amortização do capital investido, bem como da necessidade, importância e valor do objeto da contratação” (Lei N° 13.557/2004, art. 4°).

A inelegibilidade dos projetos de parcerias, nas leis estadual e federal, é abordado de maneira diferente. Enquanto na lei federal, como visto anteriormente no item 4.3, existe um limite quanto a valores mínimos de preço e de prazo nos contratos, bem como, a definição do objeto do contrato, ou ainda, não constituindo como PPP os contratos de concessão tradicionais, na lei estadual, de acordo com o art. 5°, são estabelecidos quatro tipos de inelegibilidade aos projetos, a saber:

“I - A construção de obra sem atribuição ao contratado do encargo de manter, pelo menos pelo prazo de 48 (quarenta e oito) meses, a infra-estrutura implantada, ampliada ou melhorada, excluída a responsabilidade do construtor na forma de legislação civil em vigor;

II - A prestação de serviço público cuja remuneração não esteja vinculada ao atingimento de metas e resultados;

III - Mera terceirização de mão-de-obra;

IV - Prestação singelas ou isoladas” (Lei N° 13.557/2004, art. 5°).

De acordo com a referida lei, os serviços e obras com prestação singelas ou isoladas são aqueles que, pela sua própria natureza, importância e custo, não garantam o interesse público. No que se refere à legislação civil, citadas no inciso I, o art. 69 da Lei N° 8.666/1993, estabelece que o contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas custas, os vícios, defeitos ou incorreções nas obras.

CAPÍTULO 5

METODOLOGIA PARA SELEÇÃO DE PROJETOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SETOR RODODOVIÁRIO

5.1. INTRODUÇÃO

Normalmente, a utilização de Parcerias Público-Privadas na implementação de projetos de interesse público é efetivada através do que se denomina Programa de PPP. O Programa de PPP estabelece prioridades e critérios a serem seguidos no processo de seleção dos projetos de parceria, que serão incorporados ao mesmo. As prioridades e critérios para seleção de projetos, constantes da legislação, geralmente, estão relacionadas ao planejamento estratégico e limitações orçamentárias e fiscais dos governos.

No caso específico do Estado do Ceará, o Programa de PPP, instituído pela Lei nº 13.557/2004, estabelece algumas condicionantes para que um projeto de parceria seja incluído no Programa de PPP do Estado. No entanto, além da legislação estadual, a seleção dos projetos deve abranger, também, as condicionantes da Lei Federal nº 11.079/04 e a análise de viabilidade dos projetos de parceria.

Nesse sentido, a metodologia proposta é baseada nas definições e condicionantes das leis federal e estadual, bem como no teste de viabilidade do projeto de parceria, no qual está incluída uma análise da política estratégica e da disponibilidade orçamentária e fiscal do governo do estado.

Os projetos do setor de infra-estrutura rodoviária, de acordo com a experiência internacional, oferecem indicadores de que existem aspectos favoráveis à utilização de projetos de PPP no setor. Dentre estes indicadores estão:

- São grandes programas de investimento de capital, que requerem um efetivo gerenciamento dos riscos associados à construção e operação da infra-estrutura;

- O setor privado tem a experiência para operar as infra-estruturas construídas e, por isso, há uma boa razão para se pensar que a PPP oferecerá um bom *value for money* para o setor público;
- A estrutura do serviço a ser prestado é apropriada, uma vez que permite que o setor público defina suas necessidades, como os resultados dos serviços prestados, que podem ser adequadamente contratados de forma a assegurar efetivo, equitativo e responsável prestação de serviço público a longo prazo, e onde a alocação de riscos compartilhados, entre os setores público e privado, pode ser claramente executada;
- A natureza dos ativos e serviços prestados, identificados como parte do projeto PPP, são capazes de serem custeados durante a vida útil e a longo prazo;
- O custo dos projetos é suficientemente grande para assegurar que os custos de contratação não são desproporcionais;
- A tecnologia e outros aspectos no setor de infra-estrutura são estáveis, e não são susceptíveis a mudanças rápidas;
- Os horizontes de planejamento são de longo prazo, de maneira que os ativos são usados por muitos anos; e
- Existem grandes incentivos no setor privado e organismos financeiros para participação de empresas privadas nos projetos²⁹.

A metodologia proposta é uma verificação das informações apresentadas em um relatório a ser elaborado pela instituição patrocinadora do projeto (instituição pública), e que, neste trabalho, foi denominado de Relatório de Informações do Projeto PPP (RIPP). O relatório deverá fornecer informações relacionadas à instituição promotora, ao projeto de infra-estrutura a ser implementado, à análise das opções de financiamento e, ao estudo de viabilidade da parceria. A Figura 5.1 mostra um gráfico esquemático das etapas que são avaliadas na metodologia proposta.

²⁹ Os bancos de fomento facilitam a liberação de empréstimos às empresas privadas para investimento em projetos de infra-estrutura nos países em desenvolvimento.

A análise das informações constantes do Relatório de Informações do Projeto PPP permitirá ao Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP), utilizando a metodologia proposta, selecionar os projetos de PPP que deverão ser incluídos no Programa de PPP estadual.

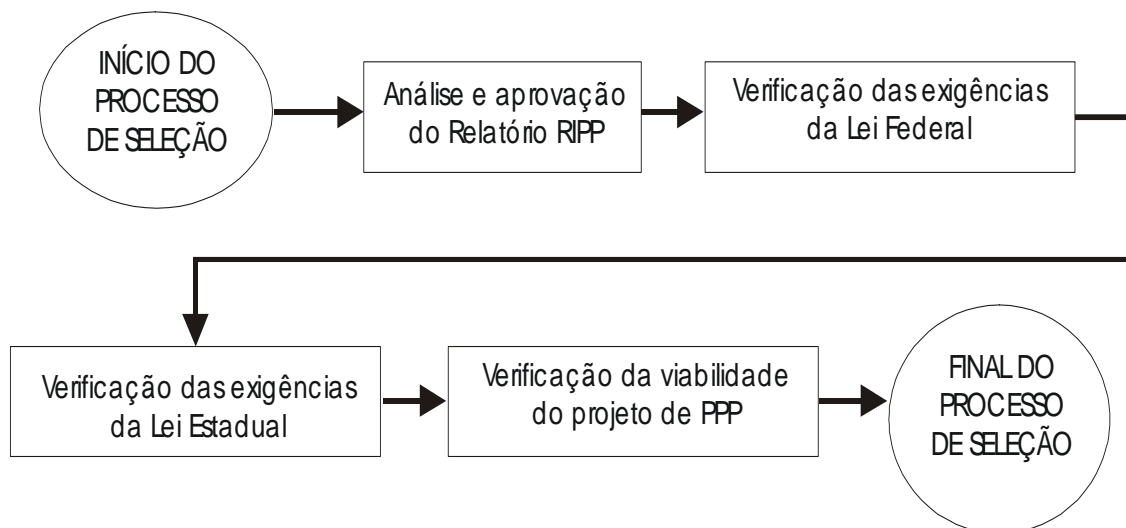


Figura 5.1 Esquematisação das etapas da metodologia proposta
Fonte: Autor

5.2. RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES DO PROJETO PPP - RIPP

O Relatório de Informações do Projeto PPP (RIPP) deve ser elaborado pela instituição pública promotora do projeto de PPP, e deverá fornecer todas informações necessárias à verificação da elegibilidade do projeto ao Programa de PPP do Estado do Ceará. É imprescindível que o relatório inclua, no mínimo, as informações descritas a seguir:

5.2.1 Instituição promotora

No Estado do Ceará, o Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes (DERT) é o órgão responsável pela administração dos sistema rodoviário estadual. Desta forma, esse órgão deveria ser a instituição promotora dos projetos de PPP no âmbito da infra-estrutura rodoviária no Estado. Neste tópico do relatório, deverão constar as seguintes informações administrativa:

a) **Instituição patrocinadora:** descrever qual a missão, objetivo estratégico e funções públicas do órgão responsável pelo projeto dentro da estrutura do governo do Estado. Se ocorrer alguma alteração na estrutura governamental, as informações serão acerca da instituição responsável pela implementação de projetos rodoviários no Estado.

b) **Políticas do Governo:** apresentar as políticas do governo do Estado envolvendo a instituição. No caso, as ações previstas nos Planos Plurianuais e mensagens governamentais, vigentes na época da concepção do projeto de PPP, relacionadas à missão, objetivo estratégico e funções públicas da instituição patrocinadora.

c) **Capacidade técnica:** fornecer informações sobre a equipe técnica da instituição com experiência em projetos de PPPs ou, se não dispuser desta equipe na instituição, apresentar informações relacionadas à equipe de consultores a ser contratada. Nesse sentido, são necessárias as seguintes informações:

- Os nomes, as funções, habilidades relevantes, breve currículo da equipe técnica do órgão e dos consultores, bem como a disponibilidade de recursos para o gerenciamento do projeto de PPP e remuneração dos consultores, caso o projeto seja aprovado;
- As linhas de tomada de decisão dentro da instituição, particularmente entre o superintendente, coordenador e responsável financeiro do projeto; as áreas onde existam carências na equipe técnica da instituição ou nos consultores; como essas carências serão supridas durante o desenvolvimento do projeto; plano de transferência de conhecimento dos consultores para a equipe da instituição nos vários estágios do projeto PPP.

d) **Demandas:** informar as principais demandas da sociedade e do governo no setor de infra-estrutura rodoviária, que possam justificar a implementação do projeto de infra-estrutura. Estas informações devem ser decorrentes de solicitações da comunidade, estratégias do governo, ou políticas do órgão.

e) **Avaliação da instituição:** apresentar uma avaliação da confiabilidade do órgão e/ou Governo do Estado, efetuada junto às empresas privadas clientes e aos

organismos multilaterais de financiamento. Esta avaliação pode ser efetuada através de questionários junto às empresas de construção/consultoria e dos relatórios de término de contratos de empréstimo, contraídos pelo governo estadual.

5.2.2 Projeto de Infra-estrutura

As informações do projeto de infra-estrutura são necessárias para se avaliar a pertinência do propósito da instituição, bem como, demonstrar o total conhecimento do órgão, quanto aos aspectos técnico, econômico, social e ambiental do projeto de engenharia. Nesse sentido, a instituição patrocinadora do projeto de PPP deve apresentar no RIPP, as informações relacionadas em seguida:

a) **Objetivo do projeto:** descrever, com detalhe, os objetivos do projeto de infra-estrutura.

b) **Expectativa do projeto:** informar o resultado esperado com a implementação do projeto, e o que ocorrerá se o projeto não for implementado.

c) **Alternativas:** apresentar o resultado do estudo das alternativas para escolha do projeto. Este tópico diz respeito às alternativas técnicas para solucionar o problema de infra-estrutura. Ex.: construção, restauração, duplicação, trajeto da rodovia etc.

d) **Envolvidos:** relacionar os ganhadores e perdedores (usuários, residentes locais, comércio, indústria, recursos naturais etc.) com a implementação do projeto, bem como os potenciais benefícios auferidos aos envolvidos.

e) **Custo/Benefício:** Apresentar o resultado da avaliação do custo/benefício do projeto. Quando o contrato de PPP incluir a elaboração do projeto executivo, a avaliação custo/benefício pode ser efetuada considerando uma previsão de custo de construção e benefícios, baseada em projetos similares.

f) **Custo:** informar o custo total previsto para implementação do projeto, sem incluir os custos decorrentes dos riscos.

g) **Prazo:** definir o prazo para a completa execução do contrato de parceria (projeto, construção e operação).

h) **Impactos ambientais:** apresentar um resumo dos possíveis impactos ambientais do projeto e as recomendadas medidas mitigadoras destes impactos, contidos no Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) ou relatórios de avaliação ambientais.

i) **Aspectos legais:** fornecer informações relacionadas aos aspectos legais para implementação do projeto, principalmente, aqueles relacionados ao direito de propriedade e/ou posse dos terrenos, quando se tratar de implantação de uma nova infraestrutura ou duplicação de rodovias.

j) **Inovações:** informar as possibilidades de inovações tecnológicas nos projetos de engenharia, caso esses sejam elaborados pela empresa responsável pela construção da infra-estrutura.

k) **Estudo de tráfego:** fornecer informações referentes à contagem volumétrica classificada de veículos (cenários atual e futuro) no segmento da rodovia projetada.

l) **Capacidade de geração de receita:** apresentar resultado de estudo de capacidade e o potencial de receita da infra-estrutura.

m) **Rotas alternativas:** no caso de opção de cobrança ao usuário, informar as rotas alternativas disponíveis aos motoristas (sem cobrança de pedágio).

n) **Disponibilidade orçamentária:** informar todas as fontes orçamentárias disponíveis para o projeto e os respectivos valores monetários (moeda corrente). Os dados devem ser provenientes do orçamento anual ou do Plano Plurianual do Governo do Estado.

o) **Previsão de contraprestação pecuniária:** demonstrar a necessidade de contraprestação pecuniária do Estado/Poder Público para o projeto.

p) **Amortização:** demonstrar a forma e prazo em que ocorrerá a amortização do capital investido.

q) **Estratégia de desenvolvimento do Governo:** apresentar a vinculação do projeto com as estratégias de desenvolvimento do Estado do Ceará.

r) **Situação do projeto:** incluir informações sobre o nível de desenvolvimento do projeto de engenharia (existe projeto, em que fase se encontra etc.).

s) **Tipo de contrato:** especificar qual o tipo de PPP proposto (Ex.: Tipo DBFO: Elaboração do projeto de engenharia, construção, financiamento e operação).

t) **Especificações dos resultados:** demonstrar que é viável adotar indicadores de resultados capazes de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do contratado em termos qualitativos e quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados efetivamente atingidos (o DERT já utiliza indicadores em seus contratos de gestão).

u) **Interesse privado:** apresentar o resultado de estudo sobre a manifestação de interesse do setor privado no projeto, nos moldes proposto pela instituição. Isto pode ser conseguido em seminários de discussão do projeto de parceria junto à iniciativa privada.

5.2.3 Análise das opções de financiamento

Na análise das opções de financiamento, a instituição deve apresentar uma descrição das possíveis alternativas de financiamento, bem como as vantagens e desvantagens de cada alternativa, no que se refere aos aspectos financeiro e operacional, inclusive a redução de custos em cada alternativa. Nesta análise não devem ser considerados os custos decorrentes dos riscos de implementação do projeto de infraestrutura nem a alternativa de financiamento por PPPs.

5.2.4 Resultado dos testes de viabilidade do projeto PPP

O RIPP deve incluir, ainda, o resultado dos testes efetuados para verificar a viabilidade do projeto PPP. Os testes visam verificar qual das alternativas satisfaz melhor os interesses da instituição, sob o ponto de vista do custo dos riscos para o setor público, do *value for money* (vantagem monetária) e da disponibilidade orçamentária em cada alternativa. No item 5.3 adiante é apresentado uma sugestão de roteiro para testar a viabilidade do projeto PPP.

5.2.5 Aspectos orçamentários do Projeto PPP

Caso o projeto PPP seja viável, o mesmo ainda estará condicionado a alguns fatores de ordem orçamentária. Diante disso, o relatório deve incluir informações que comprovem a existência de disponibilidade orçamentária para o desenvolvimento do projeto e, que as despesas criadas ou aumentadas, em decorrência do projeto, não afetarão as metas de resultados fiscais previstas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. A comprovação deve conter as premissas e metodologia de cálculo utilizada, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do Plano Plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

Para observação dos limites da dívida pública, previstos na Lei Complementar nº 101/2000, devem ser apresentados no RIPP:

- uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de PPP;
- uma declaração do ordenador de despesa da instituição ou do governo do estado de que as obrigações contraídas pela administração pública, no decorrer do contrato, são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
- a estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela administração pública;
- a comprovação de que o objeto do contrato está previsto no Plano Plurianual em vigor.

5.3. ROTEIRO PARA TESTAR A VIABILIDADE DO PROJETO PPP

Para testar a viabilidade do projeto PPP, foi efetuado uma adaptação do processo recomendado no manual para elaboração de estudo de viabilidade publicado pela

Unidade de PPP do Governo da África do Sul, tendo em vista que o citado manual incorpora todos os aspectos analisados por instituições públicas de países que tradicionalmente utilizam as PPPs no financiamento de infra-estrutura rodoviária, como Canadá, Irlanda do Norte, Inglaterra e Austrália. O método envolve um comparativo entre ofertar um serviço público à população através do modelo de financiamento escolhido após a análise de alternativas, denominado Modelo Comparador do Setor Público (Modelo PSC Básico), e ofertar o mesmo serviço através de um arranjo de PPP, denominado Modelo PPP Referência.

Como mencionado anteriormente, no financiamento do setor de infra-estrutura rodoviária, são normalmente utilizadas as seguintes alternativas de financiamento que poderão ser utilizadas como Modelo PSC Básico: Instrumentos Fiscais e Orçamentários, Operações de Crédito, Privatização, Concessão (na modalidade da lei N° 8.987/1995), *Project Finance*, Associações Privadas, CREMAS, Pedágios Comunitários e PPPs.³⁰

5.3.1 Construção do Modelo PSC Básico

Inicialmente, para construção do Modelo PSC Básico, é necessário que se tenha uma definição técnica do projeto, normas e padrões que serão aplicados, bem como os ciclos de manutenção da infra-estrutura rodoviária, descritos cuidadosamente, tendo em vista que os mesmos princípios serão aplicados no Modelo PPP Referência, para possibilitar uma abrangente comparação entre os modelos.

O segundo passo é a elaboração da planilha de custos e receitas, calculando os custos diretos (capital, manutenção, operação), custos indiretos e qualquer receita que possa ser arrecadada, considerando as definições técnicas do projeto. A Tabela 5.1 apresenta um exemplo de uma planilha de custos e receitas para um projeto de infra-estrutura rodoviária hipotético.

Na Tabela 5.1, se a alternativa for uma operação de crédito, devem ser incluídos todos os custos de operação do empréstimo, como juros, comissão de crédito etc. A discriminação dos custos, bem como os valores apresentados na planilha de exemplo são apenas ilustrativos, portanto não podem ser adotadas como referência.

³⁰ Em outros setores, existe um maior número de alternativas a serem comparadas.

O terceiro passo é a elaboração da planilha de hipóteses acerca do orçamento disponível para o projeto, com utilização da taxa de inflação para ajuste de valores no tempo e uma taxa de desconto, com as devidas explicações dos valores utilizados na planilha. A Tabela 5.2 apresenta um exemplo de um planilha de hipóteses.

Tabela 5.1: Planilha de Custos e Receitas

Discriminação	Custo em R\$ milhões	Observação
<i>Custos Diretos de Capital</i>		
Indenização dos Terrenos	5,0	Cotação no mercado
Projeto e Construção	20,0	Baseado em projetos similares
Consultoria Técnica	1,0	Supervisão das obras
<i>Custos Diretos de Manutenção</i>		
Manutenção e Reparo da rodovia	1,0 por ano	Material e Mão de Obra
<i>Custos Diretos de Operação</i>		
Pessoal (salários e benefícios)	1,0 por ano	
Custos correntes (energia, água, telefone etc.)	0,5 por ano	
Custo de administração	0,5 por ano	Escritório Central
<i>Custos indiretos</i>		
Gerenciamento do projeto	0,3 por ano	Custo de gerenciamento do projeto durante o período de construção
Operação (sede)	0,2 por ano	Parte do custo da instituição atribuído à nova rodovia
Administração (sede)	0,3 por ano	Custo de gerenciamento do projeto
<i>Receitas</i>		
Aluguel da Faixa de Domínio	1,0 por ano	Cagece, Embratel, Telemar, Coelce
Cobrança ao usuário	1,0 por ano	Pedágio subsidiado

Fonte: Adaptado de UNT (2004)

Tabela 5.2: Planilha de hipóteses

Hipóteses	Recursos em R\$ milhões	Observação
Orçamento	5,0 por ano	Disponível para o projeto
Inflação	6% ao ano	Assumir que todos os custos aumentarão com a inflação, e a taxa é a meta inflacionária do governo.
Taxa de desconto	10% ao ano	A taxa de desconto utilizada é a taxa de juro do governo ao ano.

Fonte: Adaptado de UNT (2004)

Na Tabela 5.2, os valores orçamentários disponíveis para o projeto (apresentados de maneira ilustrativa na tabela), deverão ser provenientes do orçamento da instituição e de outros setores do governo ligados, de alguma forma, ao projeto.

Os planos plurianuais de investimento também são origens de informações orçamentárias do projeto. Para efeito de cálculo, deve-se assumir que os valores orçamentários previstos não serão modificados no futuro, mas, apenas, atualizados pela taxa de inflação

A taxa de inflação constante na Tabela 5.2, serve de base para atualização de preço para uma situação futura, e é aplicada para calcular o valor presente no fluxo de caixa do projeto. A melhor forma de estabelecer o valor da inflação é adotar a meta governamental. Ainda com relação à Tabela 5.2, uma apropriada taxa de desconto é vital para a construção dos modelos de comparação. Existem diversos métodos para determinar uma apropriada taxa de desconto, por conseguinte a instituição deve definir o método que será usado e aplicá-lo a sua realidade.

Por último, o Modelo PSC Básico deve ser apresentado como um modelo de fluxo de caixa descontado. Deve ser preparada uma planilha com o fluxo de caixa com o percentual do custo em cada momento do projeto e uma planilha com o fluxo de caixa nominal, incluindo uma breve explicação da construção do modelo e seus resultados-chaves, bem como ser apresentada a rede de valor presente líquido (VPL) do modelo.

A Tabela 5.3 mostra um exemplo de uma planilha de fluxo de caixa descontado, considerando, em cada momento, os percentuais de cada custo e receita que serão introduzidos no fluxo de caixa.

Os percentuais constantes da planilha constante na Tabela 5.3 são apenas ilustrativos, portanto não podem ser usados como referência.

Tabela 5.3: Planilha de Fluxo de Caixa Descontado (Temporal)

	ANOS										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>CUSTOS DIRETOS DE CAPITAL</i>											
Indenização	100%										
Projeto e Construção	10%	35%	35%	20%							
Consultoria Técnica	10%	30%	30%	30%							
<i>CUSTOS DIRETO DE MANUTENÇÃO</i>											
Manutenção e Reparo da rodovia				100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>CUSTOS DIRETO DE OPERAÇÕES</i>											
Pessoal (salários e benefícios)				100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Gastos correntes				100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Custo de administração				100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>CUSTOS INDIRETOS</i>											
Gerenciamento do projeto	100%	100%	100%								
Operação (sede)				100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Administração (sede)				100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>RECEITAS</i>											
Pedágio				100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Aluguel da Faixa de Domínio				100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Adaptado de UNT (2004)

A Tabela 5.4 apresenta um exemplo de uma planilha de fluxo de caixa nominal, isto é, calculando os valores dos custos e receitas de acordo com os percentuais alocados, considerando os valores ilustrativos da Tabela 5.1, os valores apresentados na Tabela 5.2 e os percentuais constantes da Tabela 5.3.

O valor presente líquido (fictício) de R\$35,13 milhões, constante da Tabela 5.4, é o valor máximo a ser admitido pelo setor público. Quanto menor esse valor, melhor será o modelo de contratação.

Tabela 5.4: Planilha de Fluxo de Caixa Descontado (Nominal)

Valores em milhões de Reais

	ANOS										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>CUSTOS DIRETOS DE CAPITAL (1)</i>											
Indenização	5,00										
Projeto e Construção	2,00	7,42	7,87	4,76							
Consultoria Técnica	0,10	0,32	0,34	0,36							
<i>CUSTOS DE MANUTENÇÃO</i>											
Manutenção e Reparo da rodovia				1,19	1,26	1,34	1,42	1,50	1,59	1,69	1,79
<i>CUSTOS DE OPERAÇÕES</i>											
Pessoal (salários e benefícios)				1,19	1,26	1,34	1,42	1,50	1,59	1,69	1,79
Gastos correntes				0,60	0,63	0,67	0,71	0,75	0,80	0,84	0,90
Custo de administração				0,60	0,63	0,67	0,71	0,75	0,80	0,84	0,90
<i>CUSTOS INDIRETOS</i>											
Gerenciamento do projeto	0,30	0,32	0,34								
Operação (sede)				0,24	0,25	0,27	0,28	0,30	0,32	0,34	0,36
Administração (sede)				0,36	0,38	0,40	0,43	0,45	0,48	0,51	0,54
Sub total (1)	7,40	8,06	8,54	9,29	4,42	4,68	4,96	5,26	5,58	5,91	6,27
<i>RECEITAS (2)</i>											
Pedágio				1,19	1,26	1,34	1,42	1,50	1,59	1,69	1,79
Aluguel da Faixa de Domínio				1,19	1,26	1,34	1,42	1,50	1,59	1,69	1,79
Sub total (2)	0,00	0,00	0,00	2,38	2,52	2,68	2,84	3,01	3,19	3,38	3,58
Diferença (1)-(2)	7,40	8,06	8,54	6,91	1,89	2,01	2,13	2,26	2,39	2,53	2,69
Fator Desc. 10%	1,00	0,91	0,83	0,75	0,68	0,62	0,57	0,51	0,47	0,42	0,39
Fluxo Cx Desc.	7,40	7,33	7,09	5,18	1,29	1,24	1,21	1,15	1,12	1,06	1,05
Rede de Valor Presente Líquido do Modelo PSC básico											35,13

Fonte: Adaptado de UNT (2004)

5.3.2 Construção do Modelo PSC Ajustado

Para construir o Modelo PSC Ajustado, é necessário inicialmente identificar os riscos, identificar os impactos de cada risco, estimar a probabilidade de suas ocorrências e calcular os seus valores monetários. Em seguida, deve ser construído um fluxo de

caixa nominal para cada risco, com o objetivo de conhecer sua rede de valor presente líquido. Como exemplo ilustrativo, é apresentado na Tabela 5.5, um exemplo de planilha de valorização monetária dos riscos; na Tabela 5.6, um exemplo de uma planilha com o fluxo de caixa nominal dos riscos; e, ainda, a Tabela 5.7, com um exemplo de uma planilha com o fluxo de caixa do Modelo PSC Ajustado, levando em consideração os valores apresentados nas tabelas 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4.

Tabela 5.5: Planilha de Valorização Monetária dos Riscos

Riscos	Efeito no custo do PSC básico	Impacto do Risco R\$ $\times 10^6$	Probabilidade do risco acontecer (%)	Valor Monetário do risco (R\$ 10^6)
1. Projeto e Construção				12,95
<i>1.1 Aditivo de custo</i>				3,85
Redução do custo	-5%	-1,00	5%	-0,05
Sem alteração	0%	0,00	10%	0,00
Pequeno acréscimo	15%	3,00	50%	1,50
Acréscimo moderado	30%	6,00	20%	1,20
Acréscimo extremo	40%	8,00	15%	1,20
<i>1.2 Aditivo de Prazo</i>				2,15
Sem alteração no prazo	0%	0,00	15%	0,00
Pequeno acréscimo	10%	2,00	50%	1,00
Acréscimo moderado	15%	3,00	25%	0,75
Acréscimo extremo	20%	4,00	10%	0,40
<i>1.3 Serviços extras</i>				3,10
Não necessários	0%	0,00	25%	0,00
Custo pequeno	10%	2,00	40%	0,80
Custo Moderado	30%	6,00	30%	1,80
Custo extremo	50%	10,00	5%	0,50
<i>1.4 Alteração do projeto</i>				3,85
Custo de construção menor	-5%	-1,00	5%	-0,05
Sem alteração no custo	0%	0,00	10%	0,00
Pequeno aditivo de custo	15%	3,00	50%	1,50
Moderado aditivo de custo	30%	6,00	20%	1,20
Extremo aditivo de custo	40%	8,00	15%	1,20
2. Manutenção				0,15
Redução do custo	-5%	-0,05	5%	0,00
Sem alteração	0%	0,00	25%	0,00
Pequeno acréscimo	15%	0,15	40%	0,06
Moderado acréscimo	30%	0,30	25%	0,08
Extremo acréscimo	40%	0,40	5%	0,02
3. Operação				0,33
Redução do custo	-5%	-0,10	5%	-0,01
Sem alteração	0%	0,00	25%	0,00
Pequeno acréscimo	10%	0,20	40%	0,08
Moderado acréscimo	40%	0,80	25%	0,20
Extremo acréscimo	50%	1,00	5%	0,05
TOTAL GERAL				13,43

Fonte: Adaptado de UNT (2004)

Tabela 5.6: Planilha de Fluxo de Caixa Descontado dos Riscos

RISCOS	ANOS										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>PROJETO E CONSTRUÇÃO</i>	1,47	5,18	5,71	1,80							
Aditivo Custo	20%	20%	50%	10%							
	0,77	0,82	2,16	0,46							
Aditivo de Prazo		30%	50%	20%							
		0,68	1,21	0,51							
Serviço extra	10%	50%	30%	10%							
	0,31	1,64	1,04	0,37							
<i>Alteração Projeto</i>	10%	50%	30%	10%							
	0,39	2,04	1,30	0,46							
MANUTENÇÃO				100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
				0,18	0,19	0,20	0,21	0,23	0,24	0,25	0,27
OPERAÇÃO				100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
				0,39	0,42	0,44	0,47	0,50	0,53	0,56	0,59
SUBTOTAL	1,47	5,18	5,71	2,37	0,61	0,64	0,68	0,72	0,77	0,81	0,86
Fator Desc. 10%	1,00	0,91	0,83	0,75	0,68	0,62	0,57	0,51	0,47	0,42	0,39
Fluxo Cx Desc.	1,47	4,72	4,74	1,78	0,41	0,40	0,39	0,37	0,36	0,34	0,34
Rede de Valor Presente Líquido dos Riscos										15,30	

Fonte: Adaptado de UNT (2004)

Na Tabela 5.7, a seguir, o resultado do valor presente líquido do Modelo PSC Ajustado será comparado ao valor presente líquido do Modelo PPP Referência (comentado mais à frente). O menor valor será a melhor opção.

Tabela 5.7: Planilha de Fluxo de Caixa do PSC Ajustado

	ANOS										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>CUSTOS DIRETOS DE CAPITAL</i>	8,57	12,92	13,92	6,92							
<i>CUSTOS DE MANUTENÇÃO</i>				1,37	1,45	1,54	1,63	1,73	1,83	1,94	2,06
<i>CUSTOS DE OPERAÇÕES</i>				2,78	2,94	3,12	3,31	3,50	3,71	3,94	4,17
<i>CUSTOS INDIRETOS</i>	0,30	0,32	0,34	0,60	0,63	0,67	0,71	0,75	0,80	0,84	0,90
<i>RECEITAS</i>				2,38	2,52	2,68	2,84	3,01	3,19	3,38	3,58
Total Fluxo Cx	8,87	13,24	14,25	9,28	2,50	2,65	2,81	2,98	3,16	3,35	3,55
Fator Desc. 10%	1,00	0,91	0,83	0,75	0,68	0,62	0,57	0,51	0,47	0,42	0,39
Fluxo Cx Desc.	8,87	12,05	11,83	6,96	1,70	1,64	1,60	1,52	1,48	1,40	1,38
Rede de Valor Presente Líquido do Modelo PSC Ajustado										50,43	

Fonte: Adaptado de UNT (2004)

Após a obtenção do valor total, ajustado do modelo comparador, ou seja, custo do PSC mais o custo dos riscos, o valor ajustado deve ser comparado com a disponibilidade orçamentária do projeto. Se o projeto não aparenta ter uma disponibilidade segura, poderá ser necessário rever a opção escolhida pela instituição (solução de engenharia ou o que deve ser contratado) para atender à demanda existente.

5.3.3 Construção da matriz de riscos

A matriz de risco é fundamental para contratação de um Modelo PPP porque é usada para identificar e representar uma completa alocação de risco do contrato, do processo de licitação, e do fechamento financeiro e de negociação do contrato.

Após a identificação dos riscos (utilizados na construção do Modelo PSC Ajustado), devem ser identificadas as estratégias para mitigação dos riscos e verificados quais riscos assumidos pelo setor público devem ser alocados ao setor privado.

Na Tabela 5.8, é apresentada uma possível matriz de risco para a implementação de projetos de infra-estrutura rodoviária, com sua respectiva descrição, suas conseqüências na implementação dos projetos, valores estimados de cada risco (estes valores não podem ser considerados como parâmetro), as medidas de mitigação para cada risco e uma proposta de alocação de risco entre os parceiros público e privados.

5.3.4 Construção do Modelo PPP Referência

O Modelo PPP Referência é uma hipotética proposta do setor privado para implementar um projeto de infra-estrutura, com o objetivo de atender específicos resultados esperados pelo setor público. Na construção do Modelo PPP Referência, o primeiro passo é a confirmação do tipo de Projeto de PPP proposto, conforme informado no RIPP (DBFO, BFO etc.).

Tabela 5.8: Matriz de Riscos

Risco	Descrição	Conseqüência	Valor do Risco (R\$10 ⁶)	Mitigação	Alocação
1. Projeto e Construção	O risco de a infra-estrutura não ser concluída de acordo com o orçamento, prazo e especificações previstas	Alteração no custo e no prazo de construção	12,95	A iniciativa privada pode transferir riscos para subcontratados, mas mantém a responsabilidade primária. A instituição não efetuará nenhum pagamento antes do início do serviço	Geralmente, atribuído às empresas privadas
1.1 Aditivo de preço	Acréscimo no custo de construção, assumido no modelo básico	Alteração no custo	3,85	Contratação por preço fixo.	Transferido à iniciativa privada
1.2 Aditivo de prazo	Acréscimo no preço de construção como resultado do não cumprimento do cronograma	Alteração no custo	2,15	A instituição não efetuará nenhum pagamento até que o serviço seja iniciado	Transferido à iniciativa privada
1.3 Serviço extras	Custo de soluções intermediárias. Resultado de um custo adicional para manter a infra-estrutura existente ou fornecimento de uma solução temporária devido à incapacidade de disponibilizar a nova infra-estrutura, como planejada.	Custo da solução intermediária	3,10	Minimizar a probabilidade de isso acontecer, avaliando as alternativas antes da implementação do projeto.	Transferido à iniciativa privada
1.4 Alteração de Projeto	Aumento no custo de construção se a infra-estrutura planejada não for suficiente para atender à necessidade, sendo necessária a execução de serviços complementares	Custo de atualização do orçamento do projeto incluindo as alterações	3,85	Minimizar a probabilidade de isso acontecer, assegurando especificações que atendam às necessidades da instituição; planejamento cuidadoso e adequados resultados definidos para após o término do contrato.	Retidos pela instituição
2. Manutenção	Risco de projeto/construção inadequado que resultam em um custo de manutenção maior do que o previsto	Acréscimo de custo. Poderá provocar impacto na responsabilidade da instituição em ofertar o serviço aos usuários	0,15	Uma empresa privada para gerenciar a manutenção a longo prazo	Geralmente, transferido à iniciativa privada
3. Operação	Risco de requerer mais recursos do que o previsto; serviço de qualidade inadequada ou indisponível.	Aumento de custo. Poderá provocar impacto na responsabilidade da instituição em ofertar o serviço aos usuários	0,33	Gerenciado pela iniciativa privada através de contrato de operação, que assegure qualidade e quantidade. Pode ser previsto no projeto.	Transferido à iniciativa privada

Fonte: Adaptado de UNT (2004)

OBS.: A instituição deve elaborar uma matriz de riscos padrão (continuamente aperfeiçoada) para seus projetos, objetivando facilitar a montagem das matrizes de riscos.

O segundo passo da construção do Modelo PPP é a descrição do projeto de PPP proposto e suas fontes de recursos. Como ilustração, a Figura 5.2 mostra um modelo básico de financiamento de um projeto de PPP, sugerido pelo Ministério do Planejamento e Gestão do Governo Federal.

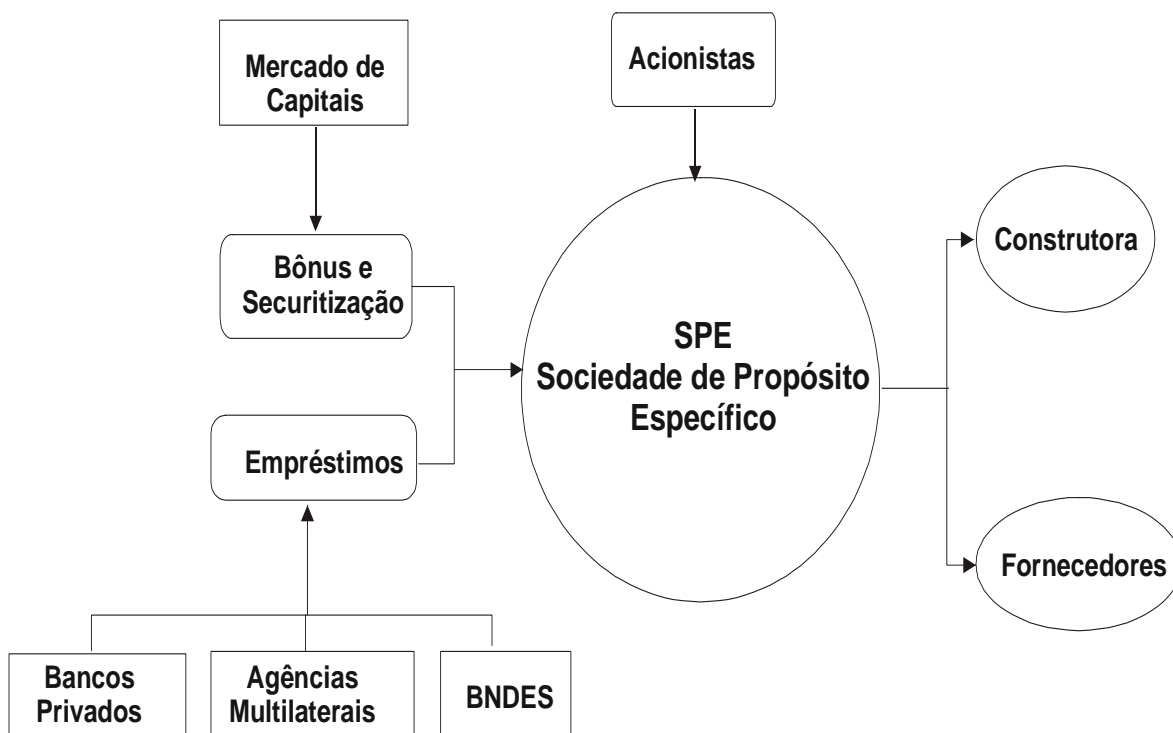


Figura 5.2: Modelo Básico de Financiamento de PPP

Fonte: FIOCCA (2004)

Juntamente com o modelo de financiamento, devem ser informados e explicados o valor da taxa de retorno, valor da taxa de juros, prazo de financiamento (que, geralmente dependem de negociação com os credores) e, taxa de cobertura da dívida.

O terceiro passo é desenvolver o componente central do mecanismo de pagamento. Na Figura 5.3, é apresentado um modelo de remuneração de PPP, recomendado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (FIOCCA, 2004). A título de ilustração, foi acrescentado o nome DERT na Administração Pública, como responsável pelos projetos rodoviários no Estado do Ceará.

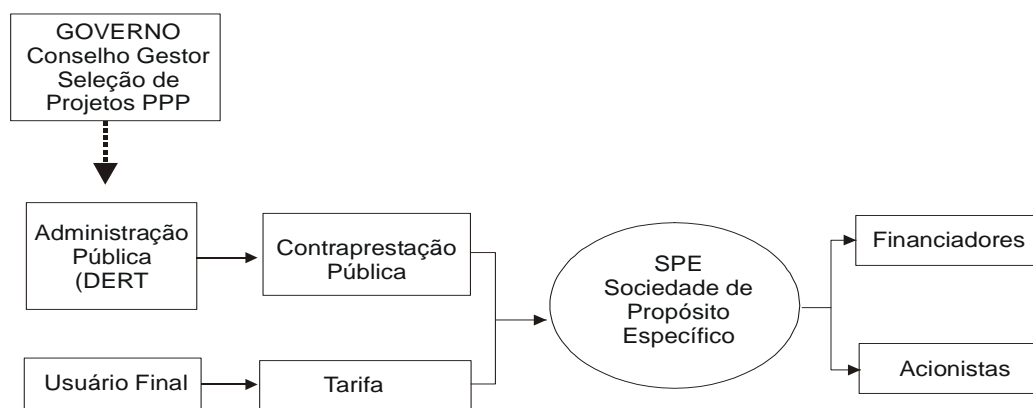


Figura 5.3: Modelo de Remuneração do projeto de PPP

Fonte: Adaptado de FIOCCA (2004)

Um exemplo de forma de pagamento pode ser a remuneração à contratada por padrões de qualidade da rodovia (o DERT já utiliza este modelo nos contratos de conservação), os quais poderiam ser efetuados mensalmente, divididos em parcelas relativas à construção, operação e manutenção da infra-estrutura. Geralmente, não há contraprestação pecuniária do governo durante o período de construção da infra-estrutura.

O quarto passo é o cálculo e a consolidação de todos os custos e a construção do Modelo PPP Referência na forma de fluxo de caixa descontado, com as mesmas categorias de custos do Modelo PSC básico, acrescidos da quantificação dos benefícios gerados pela PPP. A experiência internacional recomenda que a valorização monetária dos benefícios não quantificáveis devem ser efetuadas com base na experiência adquirida em outros projetos similares e no mercado.

É muito importante ser enfatizado que os valores monetários do Modelo PPP Referência é apenas uma estimativa de mercado, porque, na verdade, os reais valores somente serão apresentados pela iniciativa privada no processo de licitação. Mas é importante que a instituição tenha uma idéia do *value for money* oferecido pelo modelo, para melhor avaliar as propostas das empresas que irão participar do certame licitatório.

Na realidade, o resultado do teste de viabilidade da PPP é decorrente do valor atribuído aos riscos pela iniciativa privada e pela redução do custo de construção ou aumento dos benefícios, motivados pela inovação do projeto e eficiência durante o

processo de construção, operação e manutenção da rodovia pelo parceiro privado³¹. O último passo é a construção do Modelo PPP Referência Ajustado, que soma custos dos riscos retidos pela instituição pública ao Modelo PPP Referência. O Modelo PPP Referência Ajustado representa todos os custos para a instituição desenvolver um projeto através de um contrato de PPP e os benefícios gerados pelo modelo.

É importante que o fluxo de caixa do Modelo PPP Referência inclua todas as possíveis custos, riscos, receitas e benefícios do modelo para melhor avaliar seu *value for money* e, desta forma, promover a mais perfeita comparação com o Modelo PSC básico.

A instituição patrocinadora do Projeto PPP deve apresentar, no RIPP, uma comparação entre o custo total do Modelo PPP Referência Ajustado e o orçamento da instituição disponível para o projeto. Caso, não exista a disponibilidade orçamentária, as especificações de resultados devem ser modificadas ou o projeto de PPP deve ser rejeitado.

5.3.5 Análise de sensibilidade

Como os Modelos PSC básico e PPP Referência são elaborados levando-se em consideração algumas variáveis (taxa de inflação, taxa de desconto, custo de construção, custo de operação e manutenção, receitas, benefícios etc.), é importante que seja efetuada uma análise de sensibilidade dos modelos às mudanças nestas variáveis e seus impactos na disponibilidade orçamentária, *value for money* e riscos.

5.3.6 Teste do *value for money* inicial

O *value for money* é a rede de benefício para a instituição, definida em termos de custo, preços, qualidade, quantidade, transferência de riscos ou uma combinação de todos esses fatores. Assim, pode ser considerado uma comparação entre o PSC Ajustado e o PPP Referência Ajustado, tomando por base a rede de valor presente líquido de cada modelo. Também, devem ser considerados na comparação: o modelo de financiamento

³¹ Como a forma do fluxo de caixa é o mesmo do PSC, com exceção do valores numéricos de cada custo e benefício, julgou-se desnecessário a apresentação de um exemplo ilustrativo de um modelo PPP referência neste trabalho de pesquisa.

do projeto; os impactos institucionais, técnicos, comerciais e sócioeconômicos de cada opção; as hipóteses do modelo com relação à inflação, taxa de juros, tarifas, valor residual dos ativos, depreciação, orçamento etc.; contribuições do governo; opções de financiamento etc. O modelo com menor Valor Presente Líquido oferecerá o melhor *value for money*. A Tabela 5.9 mostra um exemplo hipotético de uma matriz de comparação do *value for money* entre os modelos PSC e PPP.

Tabela 5.9: Matriz de Comparação do *Value for Money*

Item de comparação	Modelo PSC	Modelo PPP
Modelo financeiro	Detalhamento do modelo financeiro do contrato no Modelo PSC	Detalhamento do modelo financeiro do contrato no Modelo PPP
Impactos financeiros, legais, institucionais, técnicos, comerciais, sócioeconômicos	Descrição dos impactos usando o Modelo PSC	Descrição dos impactos usando o Modelo PPP
Hipóteses do modelo para: taxa de inflação, taxa de juros, tarifas, valor residual, depreciação, orçamento.	Explicação sobre as hipóteses utilizadas na construção do Modelo PSC	Explicação sobre as hipóteses utilizadas na construção do Modelo PPP.
Opções de financiamento	Definição da Opção de Financiamento (Direto, Empréstimo etc.)	Estrutura de financiamento no Modelo PPP
Eficiência na prestação de serviço	O valor deste benefício no modelo	O valor deste benefício no modelo
Contribuição do Governo	O valor da contribuição do governo	O valor da contribuição do governo
Valor presente líquido	Obtido do fluxo de caixa descontado do Modelo PSC	Obtido do fluxo de caixa descontado do Modelo PPP
Riscos ajustados	Obtidos do fluxo de caixas descontado dos riscos do PSC	Obtidos do fluxo de caixas descontado dos riscos do Modelo PPP
Valor presente líquido dos riscos ajustados	Obtidos da soma dos fluxos de caixa	Obtidos da soma dos fluxos de caixa

Fonte: adaptado de UNT (2004)

Na Tabela 5.9, o valor da contribuição do governo é um custo no modelo; o cálculo do valor presente líquido dos modelos pode ser feito com a ajuda de programas de computadores específicos para este fim.

Calcular o melhor *value for money* não é uma tarefa fácil, por isso é necessário recorrer a programas computacionais para desenvolver os cálculos. Segundo HMT (2004), na Inglaterra, a unidade de PPP utiliza um programa computacional chamado

“*spreadsheet*” para calcular os *value for money* de cada modelo, e apresenta um exemplo prático de aplicação na construção de uma escola.

5.4. ETAPAS DA SELEÇÃO DOS PROJETOS DE PPP

1ª Etapa: Aprovação do Relatório RIPP

Nenhum processo de seleção poderá ser iniciado sem a apresentação do RIPP pela instituição promotora do projeto. No caso de projetos de PPP para o setor rodoviário do Estado do Ceará, o DERT poderia ser o responsável pela elaboração do referido relatório. É recomendado que a instituição utilize consultores especializados na elaboração dos relatórios até que o órgão obtenha a experiência necessária no assunto.

A aprovação do RIPP é efetivada após a constatação de que todas as informações exigidas foram apresentadas no relatório, através de um “check list” (*vide* Tabela 5.10). Caso o relatório não contenha todas as informações, esse deverá retornar à instituição promotora para complementação e/ou ajuste, para que o processo de seleção tenha andamento.

2ª Etapa: Verificação das exigências da Lei Federal

- Valor do contrato: se valor do contrato proposto for inferior a vinte milhões de reais, o projeto será rejeitado;
- Prazo do projeto: se o prazo para desenvolvimento do projeto for inferior a cinco anos ou superior a trinta e cinco anos (incluindo eventuais prorrogações), o projeto será rejeitado;
- Objeto do projeto: caso o projeto tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução pura e simples da obra pública, o projeto será rejeitado.
- Mecanismo de pagamento: caso o mecanismo de pagamento proposto não envolva nenhuma contraprestação pecuniária do governo, o projeto será rejeitado;

Tabela 5.10: *Check List* das informações do RIPP

ITEM	INFORMAÇÃO	SIM	NÃO	OBSERVAÇÃO
01	Instituição promotora (Órgão)			
02	Políticas do Governo ligadas ao Órgão			
03	Equipe técnica e disponibilidade de recursos para gestão do contrato de PPP			
04	Demandas para o projeto de infra-estrutura			
05	Avaliação da instituição junto ao setor privado			
06	Objetivo do projeto de infra-estrutura			
07	Expectativa do projeto de infra-estrutura			
08	Alternativas para escolha do projeto de infra-estrutura			
09	Ganhadores e perdedores em decorrência da implementação do projeto de infra-estrutura			
10	Resultado da avaliação custo/benefício			
11	Custo de implementação do projeto			
12	Prazo de implementação do projeto			
13	Impactos ambientais do projeto e medidas de mitigação dos impactos relacionados			
14	Aspectos legais de implementação do projeto			
15	Possibilidade de inovação no projeto			
16	Resultado do estudo de tráfego do projeto			
17	Capacidade do projeto para geração de receita			
18	Rotas alternativas para os motoristas			
19	Disponibilidade orçamentária do projeto			
20	Previsão de contraprestação pecuniária			
21	Forma e prazo de amortização do capital			
22	Vinculação do projeto às estratégias de desenvolvimento do Governo			
23	Estágio atual do projeto de engenharia			
24	Indicadores de resultados			
25	Resultado do estudo acerca do interesse da iniciativa privado no projeto de infra-estrutura			
26	Análise das opções de financiamento do projeto de infra-estrutura			
27	Resultado dos testes de viabilidade do projeto de parceria			
28	Estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios de vigência do contrato de PPP			
29	Declaração do ordenador de despesa			
30	Estimativa do fluxo de recursos públicos para o projeto de PPP			
31	Comprovação de que o objeto do contrato de PPP está previsto no PPA			

Fonte: Autor

- Possibilidade de Concessão: na análise das opções de financiamento, caso se verifique que o projeto é auto-sustentável, ou seja, pode ser implementado por um contrato de concessão, o projeto será rejeitado.
- Objetivo do projeto: caso o projeto não objetive a eficiência no cumprimento da missão do instituição patrocinadora, o projeto será rejeitado; da mesma forma, se o projeto não respeitar os interesses e direitos dos usuários da infra-estrutura e dos entes privados incumbidos da sua execução, o projeto será rejeitado;
- Conveniência e oportunidade da contratação: a identificação das razões que justificam a opção pela forma de PPP é verificada no teste de viabilidade do projeto. Caso o projeto não seja viável, será rejeitado.
- Aspectos orçamentários: se o orçamento do projeto ultrapassar os limites de endividamento estabelecidos em lei, o projeto será rejeitado.

3ª Etapa: Verificação das exigências da Lei Estadual

- Comprovação de vantagens: caso o teste de viabilidade não comprove as vantagens financeiras e operacionais do projeto PPP em relação ao modelo comparador, o projeto será rejeitado;
- Especificações de resultado: a falta de especificações claras para remuneração, metas e resultados implicará na rejeição do projeto;
- Indicadores de resultados: a instituição deve demonstrar, através de exemplos de contratos concluídos ou em execução e gerenciados pelo órgão, que esses contratos utilizam ou utilizaram, com sucesso, os indicadores de resultados propostos para remunerar a empresa contratada. Se isto não for demonstrado claramente, o projeto será rejeitado;
- Manutenção da infra-estrutura: se a infra-estrutura rodoviária a ser implantada, ampliada ou melhorada, através do projeto de PPP, não incluir a obrigação do contratado de mantê-la, por menos, quatro anos, excluída a responsabilidade do construtor na forma de legislação civil, o projeto será rejeitado;

- Tipo de contrato: embora não seja normal em um projeto de infra-estrutura rodoviária, se o tipo de contrato envolver a mera terceirização de mão-de-obra, o projeto será rejeitado;

- Mecanismo de pagamento: caso o mecanismo de pagamento envolva prestações singelas ou isoladas, o projeto será rejeitado. Isso pode acontecer quando os valores do projetos são inferiores a vinte milhões de reais, que já é um motivo de rejeição do projeto.

4ª Etapa: verificação da viabilidade do Projeto PPP

- Ambiente apropriado: o CGPPP deve avaliar se existe uma estrutura institucional e legal para contratação do projeto, um ambiente econômico favorável e o interesse do setor privado em projetos de infra-estrutura rodoviária no Estado. Se esta situação não existir, o projeto deve ser rejeitado.

- Políticas do Governo: o projeto da infra-estrutura precisa estar incluído na política estratégica do governo. Caso não esteja incluído, será rejeitado;

- Recursos humanos: o CGPPP precisa estar certo de que o Órgão responsável pelo projeto tem recursos humanos suficientes para desenvolver o projeto de PPP (ou que disporá de recursos orçamentários para contratação de consultores especializados), e que estes recursos humanos serão treinados e exclusivos do projeto. Caso não se constate isso no RIPP, o projeto será rejeitado.

- Conhecimento do projeto: a instituição patrocinadora deverá demonstrar o total conhecimento do projeto proposto e que realizou (ou que serão realizados) todos os estudos técnicos, legais, econômicos, ambientais e sociais. Se isto não for constatado no RIPP, o projeto será rejeitado;

- Participação popular: O RIPP, apresentado pela instituição patrocinadora, deverá demonstrar o envolvimento da comunidade local (afetada e usuária) na preparação do projeto, inclusive se existe alguma predisposição de a população pagar (mesmo que seja um pequeno valor) pelo uso da rodovia. Caso não exista o envolvimento formal da comunidade, o projeto deve ser rejeitado;

- Se não existir disponibilidade orçamentária para a opção de PPP, o projeto será rejeitado.
- Se a opção PPP não apresentar um *value for money* melhor do que o modelo comparador, o projeto de PPP será rejeitado.

Para um melhor visualização da metodologia proposta, na Figura 5.4 é apresentada um detalhamento gráfico de todas as etapas do processo de seleção da metodologia proposta.

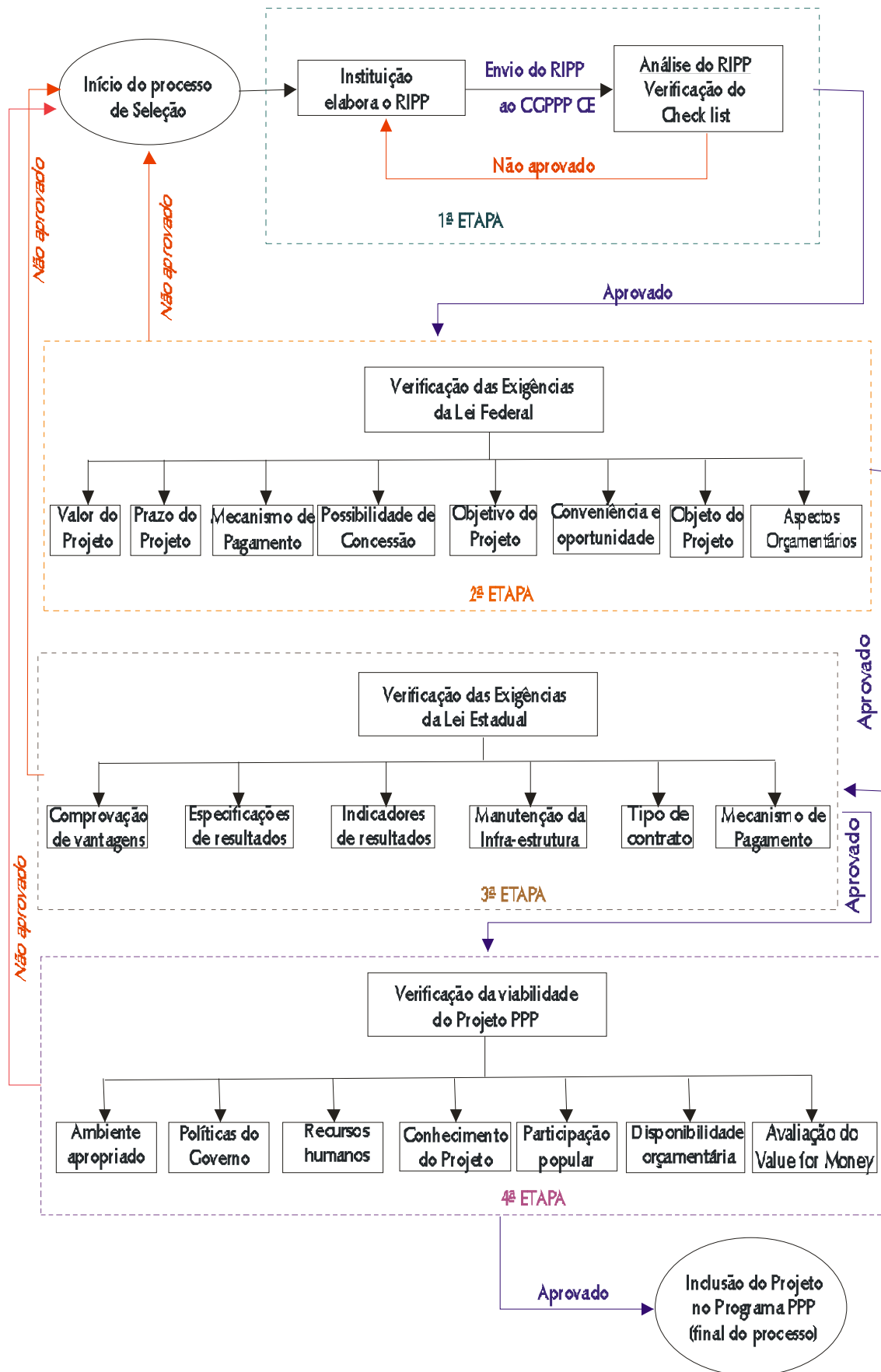


Figura 5.4: Estrutura da Metodologia Proposta

CAPÍTULO 6

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo apresenta as principais conclusões sobre a introdução das Parcerias Público-Privadas no Brasil, destacando a importância do estudo de viabilidade dos projetos de PPP e do processo de seleção de projetos para os programas de PPP. Além disso, são apresentadas algumas recomendações para trabalhos futuros nesta área de pesquisa.

6.1. CONCLUSÕES

6.1.1 Quanto às fontes de financiamento no setor de infra-estrutura rodoviária no Brasil

1. Como se pôde constatar neste trabalho de pesquisa, a falta de recursos orçamentários no setor público para a implementação de projetos de infra-estrutura de transporte no Brasil é o grande problema a ser resolvido no setor rodoviário.
2. Verifica-se que, no Brasil, o governo adota ou já adotou métodos costumeiramente usados para arrecadar recursos públicos que são destinados ao financiamento de obras rodoviárias. Infelizmente, como acontece na maioria dos países que apresentam problemas orçamentários, os recursos arrecadados não são devidamente aplicados na melhoria da malha viária.
3. Um grande problema que o setor rodoviário enfrenta, em relação à disponibilidade orçamentária, é que os dispêndios anuais governamentais no setor dependem de aprovação do poder legislativo (nas três esferas de governo) e, desta forma, estão sujeitos a influências políticas. Além disso, a insuficiência de recursos do Tesouro, bem como as dificuldades de se obter crédito externo e interno (devido ao alto grau de endividamento da União e dos Estados), não estão permitindo o atendimento às necessidades mínimas de manutenção, segurança e operação da malha rodoviária no país. Esta situação tem forçado o Poder Público a procurar novas fontes de recursos para o financiamento do setor rodoviário junto à iniciativa privada.

4. O volume de recursos do Tesouro do Estado do Ceará, provenientes de impostos gerais que são aplicados na infra-estrutura rodoviária, é quase irrisório, sendo considerável, nesta fonte, os valores provenientes de recursos próprios, como, por exemplo, a receita pelo uso da faixa de domínio, cedido às empresas de energia, abastecimento de água, gás e telecomunicações. A cobrança pelo uso de propagandas colocadas nas faixas de domínios das rodovias implica em mais uma fonte de receita própria para o governo.
5. Os recursos dos *royalties* são imprescindíveis para a manutenção da infra-estrutura de estados pobres, como o Ceará, mas se não houver uma fiscalização constante da aplicação dos recursos de acordo com a lei, eles poderão vir a ser desviados para cobrir o déficit orçamentário do governo em outras áreas.
6. Com relação à CIDE, levando em consideração a afirmação de PEREIRA JUNIOR (2003) de que recursos da CIDE são alocados também para outros grupos de despesa, como o pagamento de pessoal e encargos sociais, incluindo o pagamento de aposentados (orçamento federal para 2003), a CIDE poderá não atingir os seus verdadeiros objetivos. Contudo, para estados do Nordeste, como o Ceará, os recursos da CIDE, mesmo reduzidos, são de vital importância para o financiamento de sua infra-estrutura viária.
7. A criação do Fundo Estadual de Transporte no Estado do Ceará poderá viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público Privadas no estado, uma vez que o governo poderá assegurar a manutenção de um fundo de recursos exclusivos para os projetos de infra-estrutura rodoviária, que certamente servirá de atrativo aos investidores privados.
8. As operações de créditos já mostraram sua importância na manutenção da infra-estrutura viária cearense. Contudo, este mecanismo se tornou quase que impraticável diante da capacidade de endividamento do estado. Um outro aspecto inibidor dos empréstimos, principalmente os internacionais, é a exigência de contrapartida local. Em alguns casos, a falta destes recursos ocasiona atraso na implementação dos projetos, aumentando os custos com a administração e supervisão das obras, e prejudicando os usuários com os atrasos na conclusão das obras.

9. No que se refere ao financiamento privado, é de suma importância que se mantenha uma base legal e uma estrutura regulatória para permitir que empresas privadas ofereçam serviços públicos. Embora a iniciativa privada, reconhecidamente, possa ser mais eficiente no gerenciamento da infra-estrutura, não se pode esquecer que os investidores privados esperam retorno de seus investimentos, e se o poder público não exercer seu papel de controlador e planejador, a oferta do serviço público poderá deixar de ser igualitária, e se tornar discriminatória, principalmente para a população de baixa renda.
10. Embora o modelo de financiamento privado por concessão, introduzido no Brasil, tenha trazido bastante experiência para o setor público, infelizmente, não pode ser aplicado na maior parte do país, uma vez que, na maioria das rodovias, a população não tem recursos para pagar um pedágio capaz de cobrir as despesas e os lucros das concessionárias, além de não apresentar um volume de tráfego que possa viabilizar a concessão das rodovias.
11. As associações privadas têm-se tornado um ótimo instrumento no Estado do Mato Grosso, com grande importância, nas regiões de produção de soja, onde os próprios produtores constroem e mantêm as vias de circulação de carga até a malha rodoviária pavimentada estadual. Esta modalidade poderia ser utilizada no Estado do Ceará, principalmente nos acessos aos *resorts* e hotéis situados à beira mar, e nos quais o Estado é bastante criticado quando destina recursos orçamentários para pavimentação e manutenção destes acessos. No Ceará, a Embratur tem investido nestes acessos, através de convênio com o DERT.
12. A crise orçamentária do setor público, como também a exigência de qualidade na prestação de serviço público, por parte da sociedade, justificam a necessidade da participação da iniciativa privada em setores que tradicionalmente são exclusivos do poder público. É muito importante que o poder público desempenhe seu papel na condução deste processo, uma vez, que a iniciativa privada prima pelo lucro, e o setor público defende o interesse da sociedade, sob todos os aspectos.

6.1.2 Quanto às Parcerias Público-Privadas

1. A alternativa PPP para o financiamento de infra-estrutura rodoviária ainda é uma incógnita na América Latina. O que se pode tirar da experiência internacional é que o modelo traz benefícios fiscais, econômicos, tecnológicos, sociais e políticos, mas que há também condicionantes e restrições ao uso das PPPs. A experiência internacional também deixa claro que o governo deveria iniciar seu programa de PPPs com projetos-pilotos, objetivando adquirir alguma experiência prática, para, em seguida, após um aperfeiçoamento, adotar as PPPs em maior escala no financiamento de projetos de infra-estrutura.
2. A introdução das PPPs no setor de infra-estrutura rodoviária é de vital importância, devido à real falta de recursos públicos para financiamento da recuperação da infra-estrutura existente e para implantação de novos projetos com vistas a atender às necessidades do desenvolvimento econômico. Além disso, aumentando a participação do setor privado em atividades do setor público, pode-se possibilitar, em parte, um alívio no já pressionado orçamento público e a transferência de recursos para atividades que são exclusivas do setor público e de grande valor social.
3. Os conceitos e definições de PPP, pelo que se nota, são vastos e de grande diversidade. As PPPs utilizadas no setor de infra-estrutura, na sua maior parte, estão voltadas à elaboração de projetos, construção, operação, manutenção e financiamento das infra-estruturas.
4. A experiência internacional tem mostrado que o sucesso de um programa de PPP se deve a diversos fatores técnicos e políticos. O início de um programa por meio de projetos pilotos é primordial para a expansão do programa nos diversos setores do governo. Quanto ao aspecto técnico, a preparação dos projetos e uma avaliação dos mesmos quanto à inclusão nos referidos programas. Também se verifica na experiência internacional a grande importância de se ter um instrumento que possa auxiliar o governo a selecionar projetos capazes de atrair o interesse da iniciativa privada, que se ajuste às políticas estratégicas do gestor público, e que ofereçam um maior valor para os recursos investidos, no que se refere à economia de gastos e ao benefício social.

5. Os benefícios advindos das PPPs são bastante realçados em países como o Brasil, que enfrenta um grande aperto em seu orçamento e carece de expansão e melhorias na sua infra-estrutura. Não se pode ter em mente que a adoção de PPPs no financiamento de obras e serviços públicos no país, seja uma solução para todos os problemas do setor de infra-estrutura. Os benefícios gerados pelas PPPs passa pelo desenvolvimento de um bom programa de PPP, que exige um compromisso político dos governantes, participação da sociedade na aceitação dos projetos, e uma apurada avaliação na seleção dos projetos que deverão ser incluídos no programa PPP.
6. A experiência internacional deixa claro que, para se obter sucesso na implementação de um programa PPP, o poder público precisa observar as condicionantes que os projetos devem cumprir. Não se pode pensar em apenas um projeto de PPP. Por isso, é de suma importância que o setor público obtenha sucesso em seus projetos para atrair mais empresas privadas para as parcerias e, assim, aumentando a competitividade e qualidade das empresas, que trarão como resultado, menores custos para o governo, melhor qualidade dos serviços ofertados, e maior satisfação da comunidade.
7. A PPP não é uma solução, mas uma boa alternativa para o Estado atender às demandas da sociedade, através de um processo que já se mostrou eficaz em vários países do mundo, e que está em grande expansão nos países em desenvolvimento, que apresentam problemas de insuficiência de recursos, grande peso tributário na sociedade que não comporta mais impostos, restrições orçamentárias, grande índice de endividamento interno e externo, e uma grande necessidade de dispor de infra-estrutura para alcançar um verdadeiro desenvolvimento econômico e social sustentável.
8. Normalmente, os estudos de viabilidade de projetos de infra-estrutura estão relacionados à avaliação de aspectos como a razão custo/benefício econômicos e taxa interna de retorno dos projetos. No entanto, um estudo de viabilidade de projeto de PPP ainda incorpora aspectos relacionados aos riscos, eficiência e valorização dos recursos públicos.
9. A verificação de todos os aspectos específicos do projeto, sejam eles construção de infra-estrutura ou de prestação de serviço, é necessária em qualquer projeto de

investimento. O exemplo de um grande número de obras paralisadas no Brasil, em decorrência de questões legais, propriedade da terra, questões ambientais etc., deixa claro que todas estas questões deveriam ser resolvidas antes de iniciar a implementação de qualquer projeto.

10. Embora os critérios e condicionantes sejam importantes para o estabelecimento de um contrato de PPP, a experiência internacional tem mostrado que, para se obter sucesso na execução dos projetos, é necessário que as instituições públicas realizem um estudo de viabilidade dos projetos de parcerias, que possibilitem a essas instituições melhor avaliar as propostas no processo licitatório, e realizar uma boa negociação dos contratos. Além disso, o estudo de viabilidade do projeto de PPP auxiliará o tomador de decisão na seleção de projetos que contribuam para o bem-estar da comunidade, e que estejam de acordo com as políticas estratégicas do governo. O estudo de viabilidade do projeto de PPP ainda poderá avaliar a atratividade do projeto junto ao setor privado e a capacidade gerencial da instituição e das empresas privadas na condução de um contrato de Parceria Público-Privada.
11. Na coleta de informações sobre o Programa de PPP do Estado do Ceará, foi verificado que não existe no governo um grupo de trabalho com adequada experiência na implementação de projetos de PPP na área de infra-estrutura. Já no caso de especificações de resultados em projetos rodoviários, o Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes (DERT) já desenvolve contratos de gestão, que são remunerados de acordo com os resultados esperados pelo órgão.

6.1.3 Quanto às Parcerias Público-Privadas no Brasil

1. O histórico da cooperação entre os setores público e privado no Brasil demonstra que não existe uma aversão do poder público ao capital privado no desenvolvimento da infra-estrutura no país. O efeito das privatizações não se mostrou tão benéfico à população quanto se esperava, sobretudo pelos contratos que dão muitas vantagens às empresas privatizantes, em detrimento das condições financeiras dos usuários. No caso das concessões de rodovias, o alto valor (em relação ao nível de renda no Brasil) dos pedágios aplicados encarece o custo do transporte de carga, que é transferido ao preço da mercadoria, contrapondo-se à redução do custo operacional dos veículos, que é o grande benefício esperado com as concessões.

2. No Brasil, as políticas de governo para determinado setor são estabelecidas nos Planos Plurianuais de investimentos, também denominados PPAs, instituídos por lei em todas as esferas de governo. Verificando os Plano Plurianuais dos governos federal e do Estado do Ceará, constata-se que os projetos de PPP, previstos nos planos, aparentemente não advêm de uma prévia escolha de opção de solução para atender necessidades da população, mas provavelmente, decorrentes de uma decisão política, sem qualquer análise técnica. O resultado disso poderá ser a inicialização de processos de contratação de projetos de PPP sem qualquer possibilidade de êxito, o que poderá ser entendido pela sociedade e governo como uma inviabilidade das PPPs no Brasil, jogando por terra toda expectativa de sucesso do modelo.
3. Na análise da Lei N° 11.079/2004 verifica-se que algumas pendências para sua aplicação ainda não foram resolvidas, as quais apresentam papéis-chaves no desenvolvimento dos projetos de PPPs em todos os níveis de governo. Entre elas, está o estabelecimento de diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento dos contratos de PPPs, bem como para a participação de entidades fechadas de previdência complementar, que, de acordo com a referida lei, são de responsabilidade do Conselho Monetário Nacional. Portanto, não é simplesmente com a criação de uma lei, que o processo de desenvolvimento de uma PPP será concretizado.
4. No PPA Estado do Ceará para 2004-2007, no que se refere às PPPs, há indicação de que serão fortalecidas parcerias com o segundo setor (organizações empresariais) e o terceiro setor (organizações sem fins lucrativos) para implementação dos programas e projetos para o período do Plano. Nesse particular, o PPA estadual informou que estavam sendo negociadas PPPs da ordem de 1,3 bilhões de reais, em 2004, para implementação de investimentos em áreas de complementaridade e de interesse comum entre os setores governamental e a iniciativa privada. Infelizmente, as parcerias não conseguiram ser iniciadas em 2004, nem, tampouco, em 2005; ou seja, as ações do PPA estadual seguem o mesmo destino das ações do PPA federal com relação às PPPs.
5. Ainda com relação ao PPA do Estado do Ceará para 2004-2007, foi prevista a utilização de PPPs em projetos de construção, melhoria, restauração e conservação

de rodovias, que comporão o denominado Programa Rodoviário de Integração Social do Estado do Ceará (Ceará III), no qual os parceiros privados investirão, aproximadamente, 190 milhões de reais em 04 anos. Mas, no momento, não há nenhuma evidência de que esta previsão será concretizada.

6.1.4 Quanto à metodologia para seleção de projetos de parceria público-privada no setor rodoviário

1. Segundo a experiência internacional, uma boa seleção de projetos de parceria público-privada é indispensável para se obter sucesso em um programa de PPPs. E ainda, o insucesso nos processos licitatórios para contratação de PPPs são decorrentes das inconsistências dos projetos licitados. Adotar um procedimento padrão para seleção de projetos para inclusão no Programa de PPP é de vital importância para o setor encarregado de executar esta atividade e para as instituições patrocinadoras dos projetos. Neste sentido, o procedimento proposto, poderá contribuir como uma diretriz metodológica do processo de seleção de projetos no âmbito das PPPs no Estado do Ceará, direcionados ao setor de infra-estrutura rodoviária.
2. Uma das maiores dificuldades das instituições brasileiras para condução de um projeto de parceria público-privada poderá ser a carência de consultores nacionais especializados, tendo em vista o pioneirismo desses projetos nos países da América Latina. Além do mais, a experiência adquirida pelos consultores dos países desenvolvidos está muito ligada aos projetos de infra-estruturas sustentáveis e/ou projetos que envolvem, prioritariamente, a prestação de serviço público.
3. A Lei de PPP do Estado do Ceará estabelece que compete à Secretaria de Planejamento e Coordenação executar as atividades operacionais e de coordenação dos projetos PPP, e que caberá à Secretaria de Controladoria, assessorar o CGPPP e divulgar os conceitos e metodologias próprios para os contratos de PPP, bem como dar suporte na formatação de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação. Entende-se que o processo de seleção também envolverá estas secretarias (principalmente, nos aspectos orçamentários). Contudo, suas maiores intervenções se darão no processo de licitação e na condução jurídica do contrato de PPP. Desta forma, não foi incluída na metodologia a análise da

capacidade técnica das duas secretarias, embora esta capacidade técnica seja necessária para condução de um projeto de PPP.

4. Embora, eventualmente, os projetos de engenharia de infra-estruturas venham a ser objeto do contrato de PPP, a instituição patrocinadora precisa ter informações prévias aproximadas do projeto a ser elaborado. Projetos de infra-estrutura rodoviária apresentam muito similaridade entre si, o que favorece a adoção de parâmetros e valores equivalentes para efeito de previsão e avaliação preliminar.
5. Dado a complexidade do teste de viabilidade do projeto de PPP, é recomendado que a instituição contrate no mercado empresas especializadas para desenvolver um estudo de viabilidade, nos moldes do que foi apresentado neste trabalho de pesquisa.

6.2 RECOMENDAÇÕES

Diante das restrições encontradas durante a elaboração deste trabalho, como, por exemplo, a inexistência de qualquer projeto de PPP no âmbito do setor rodoviário no Brasil, bem como, a limitação do trabalho à etapa de seleção de projetos, apresentam-se aqui os seguintes tópicos como sugestões para trabalhos futuros:

1. Aperfeiçoamento do procedimento de seleção de projetos de PPP com a utilização de um estudo de caso;
2. Desenvolvimento de fluxogramas para implementação de PPPs a partir da escolha do projeto, considerando a realidade brasileira. Este tema é importante porque ainda existem muitos questionamentos sobre a condução dos contratos de PPP;
3. Avaliação da política de PPPs no Brasil (União, Estados e Municípios), considerando a pequena experiência do País neste modelo de financiamento. Este trabalho apenas se restringiu ao Programa de PPP do Estado do Ceará, e seria de grande utilidade um trabalho sobre as políticas nos demais Estados e União a título de comparação;
4. Consideração sobre os fatores críticos de sucesso das PPPs no Brasil no que se refere ao ambiente político, ambiente jurídico, variáveis sociais e macroeconômicas, capacitação técnica, características dos projetos (gerência e contratos), processo de

seleção etc. O presente trabalho apresenta, apenas, um dos fatores críticos de sucesso das PPPs;

5. Desenvolvimento de uma matriz de riscos nos projetos de infra-estrutura rodoviária, com os respectivos valores monetários e probabilidades. A pesquisa deve ser feita junto aos órgãos rodoviários e empreiteiras/consultoras;
6. Desenvolvimento de um modelo para avaliação do *value for money* de diferentes métodos de contratação, por meio de aplicativos adequados ao Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDER, Associação Brasileira de Departamentos de Estradas e Rodagens, 2005, Informes ABTC News: ABDER analisa arrecadação e Repasses da CIDE, Brasília, 01 de abril de 2005.
- ALMEIDA JÚNIOR, M F e PESSOA, S A, 2004, Parceria Público-Privada – Princípios básicos que devem nortear a nova legislação, Gabinete do Senador Tasso Jereissati/CE, Brasília.
- ARAGÃO, J; BRASILEIRO, A; NETO, O; MAIA, M; MARAR, J; FILHO, R; RODRIGUES, C; SANTOS, E, 2004, Parcerias Sociais para o Desenvolvimento Nacional e fatores críticos para o seu sucesso, Natal.
- ARAGÃO, J; SANTOS, E; YAMASHITA, Y, 2005a, Concessões Rodoviárias: Base Legal, Versão Preliminar.
- ARAGÃO, J G; OLIVEIRA, S R M; YAMASHITA, Y, 2005b, Parcerias público-privadas: pontos para a adequação da legislação brasileira, XVII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes.
- BARELLA, R M, 2003, Concessão de Rodovias: Uma Análise Crítica. Dissertação de Mestrado – FGV, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1982, *Guia para la Formulación de Solicitudes de Préstamo, Sector: Transporte – Carreteras*, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Washington USA.
- BORGES, L F X e FARIA, V C S, 2002, Project Finance: Considerações sobre a Aplicação em infra-estrutura no Brasil, Revista BNDES Nº 18, Rio de Janeiro.
- BORGES, L F X e NEVES, C, 2005a, Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de infra-estrutura, Revista BNDES Nº 23, Rio de Janeiro.
- BORGES, L F X; NEVES, C, 2005b, Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de infra-estrutura, Revista do BNDES Nº 23, Rio de Janeiro.
- BRASIL, 1988, Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988.
- BRASIL, 1989, Lei Nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências.

BRASIL, 1990, Lei Nº 8.001, de 13 de março de 1990, define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei Nº 7.990/1989 e dá outras providências.

BRASIL, 1991, Decreto Nº 01, de 11 de janeiro de 1991, regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei Nº 7.990/1989 e dá outras providências.

BRASIL, 1995a, Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL, 1995b, Plano Plurianual 1996-1999.

BRASIL, 1997, Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

BRASIL, 1999, Plano Plurianual 2000-2003.

BRASIL, 2000, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL, 2001a, Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, altera os arts. 149 e 177 da Constituição Federal (referente às contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico).

BRASIL, 2001b, Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências.

BRASIL, 2002, Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, dispõe sobre a aplicação dos recursos da CIDE incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, atendendo a Lei nº 10.336/2001.

BRASIL, 2003, Plano Plurianual 2004-2007.

BRASIL, 2004a, Medida Provisória nº 161, de 21 de janeiro de 2004, acresce o art. 1ºA à Lei nº 10.336/2001, e dá outras providências.

BRASIL, 2004b, Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004, acresce os arts. 1ºA e 1ºB à Lei nº 10.336/2001, com o objetivo de regulamentar a partilha com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da arrecadação da CIDE, e dá outras providências.

- BRASIL, 2004c, Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
- CALDEIRA, I; LANDI, A C; IZAGUIRRE, M; JURGENFELD, V, 2005, PPPs avançam nos Estados, mas param no Congresso <http://www.azevedosette.com.br> (acesso em 15/03/05).
- CARVALHO, A G; NETO, F A; AIMOLA, A A; GIUSTINA, C D; FACHINI, D; GUZENS, E; OLIVEIRA, M L, 2004, A Experiência Brasileira de Concessões de Rodovias, FIPE e LASTRAN, São Paulo.
- CEARÁ, 2003, Plano Plurianual 2004-2007, Secretaria do Planejamento e Coordenação, setembro/2003.
- CEARÁ, 2004a, Lei Complementar nº 45, de 15 de julho de 2004, cria o Fundo Estadual de Transporte – FET, disciplina seu funcionamento e dá outras providências.
- CEARÁ, 2004b, Lei Nº 13.514, de 21 de julho de 2004, Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2005 e dá outras providências.
- CEARÁ, 2004c, Decreto nº 27.554, de 10 de setembro de 2004, aprova o regulamento do Fundo Estadual de Transporte – FET e dá outras providências.
- CEARÁ, 2004d, Lei Nº 13.557, de 30 de dezembro de 2004, institui o Programa de Parcerias Público-Privadas – Programa PPP, no âmbito da Administração Pública Estadual e dá outras providências.
- CEARÁ, 2004e, Lei Nº 13.558, de 30 de dezembro de 2004, dispõe sobre o orçamento do Governo do Estado do Ceará para o exercício de 2005.
- COMISSÃO EUROPÉIA, 2003, Diretrizes para parcerias público-privadas bem sucedidas, Diretoria Geral Política Regional, Comissão Européia.
- CORNFORD, A B, 2003, Public Private Partnership (PPP) Economic Development Investment Model Perspectives, Institute of Policy Research Memorial University of Newfoundland.
- COUNCIL PPP, 2002, Successful Transportation Public-Private Partnership in Canada and the USA, The Canadian Council for Public-Private Partnership.
- CNI, Confederação Nacional da Indústria, 2004, Experiência Internacional das Parcerias Público-Privadas: O Exemplo Inglês, CNI, Brasil.
- DEPT, Departamento de Edificações Rodovias e Transportes do Estado do Ceará, 1997, Concessão para Malha Rodoviária da Região Metropolitana de Fortaleza, Justificativas.

- DI PIETRO, M S Z, 1999, *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas*. São Paulo, Editora Atlas, 1999.
- DI PIETRO, M S Z, 2002, *O Controle Externo da Regulação de Serviços Público*. Artigo: *O Equilíbrio Econômico-Financeiro e o Controle das Agências Reguladoras*. Brasília: Ed. ISC-TCU, 2002.
- ECOSOC, *ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL*, 2003, *Public/private partnerships: a new concept for development*. Committee for Trade, Industry and Enterprise Development.
- ECMT, *European Conference of Ministers of Transport*, 1999, *Overview of the Scope and Limitations of Public Private Partnership, Seminar on Public-Private Partnership (PPPs) in Transport Infrastructure financing, Paris*.
- FINNERTY, J. D., 1999, *Project finance: engenharia financeira baseada em ativos*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1999.
- FIOCCA, D., 2004, *As Parcerias Público-Privadas na Sustentação de um Novo Ciclo de Desenvolvimento*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília.
- FREE CPD, 2004, *Public-private partnership and the PFI – an introduction*, Free CPD Limited, UK.
- GEIPOT, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, 1992, *Avaliação da contribuição dos usuários rodoviários: relatório final*, GEIPOT; SNT; MINFRA, Brasília, set. 1992.
- GEIPOT, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, 2001, *Transportes no Brasil: história e reflexões*, Ministério dos Transportes.
- GWILLIAM, K, 2001, *Transport Project Appraisal at the World Bank*, World Bank.
- HINDO, M D N, 2005, *Taxa e tarifa nos serviços públicos essenciais e conseqüências jurídicas face ao Código de Defesa do Consumidor*. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2966>.
- HMT, *HM Treasury*, 2000, *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, Report by Arthur Andersen and Enterprise LSE, Treasury Taskforce Limited*.
- HMT, *HM Treasury*, 2004, *Value For Money Assessment Guidance, HM Treasury of United Kingdom, London - UK*
- IPC-BR, *Instituto Panamericano de Carreteras*, 1994, *Caminhos: um novo caminho para a gestão e conservação de redes viárias*, Brasil, CEPAL.
- MACHADO, MEYER e SENDAZE, 2005a, *Experiência Internacional em Parcerias Público-Privadas*, site www.nmso.com.br (acesso em 24/02/2005).
- MACHADO, MEYER e SENDAZE, 2005b, *Os regimes de investimentos em projetos no país e as PPPs*, site www.nmso.com.br (acesso em 24/02/2005).

- MACIEL, A R, 2003, Conceitos de Serviço Público, Companhia de Informática do Parana – CELEPAR, Curitiba/PR.
- NRA, *National Roads Authority, 2002, Progress through Partnership: An Introduction to Public Private Partnerships in Northern Ireland, Office of the First Minister and Deputy First Minister, Belfast - Ireland.*
- NRA, *National Roads Authority, 2003, Review of Opportunities for Public Private Partnership in North Ireland. Working Group Report, Belfast – Ireland.*
- OLIVEIRA JÚNIOR, J A, 1996, Planejamento, Política de Transporte e Desenvolvimento Regional, IPLANCE.
- PAES, E, 2004, Os Royalties do Petróleo: mais um exemplo de recursos públicos desperdiçados.
- PASIN, J A B e BORGES, Luis F X, 2003, A Nova Definição de Parceria Público-Privada e sua Aplicabilidade na Gestão de Infra-Estrutura Pública, Revista do BNDES nº 20, Rio de Janeiro.
- PEGO FILHO, B; CÂNDIDO JÚNIOR, J.O; PEREIRA, F, 1999, Investimento e Financiamento da Infra-estrutura no Brasil: 1990/2002, IPEA (T 680).
- PEREIRA JUNIOR , J S, 2003, A CIDE e o Financiamento do Setor Federal de Transportes, Consultoria Legislativa, Brasília.
- PESSOA, R. S, 1993, Fontes de Financiamento para Infra-estrutura Rodoviária Federal: Necessidade de Recomposição, IPEA (T 293).
- PIARC, 1999, *Finance of Road Infrastructures: Guide for new methods of financing and public/private partnership, World Road Association Report.*
- PINTO, J E N, 2003, As parcerias entre o setor público e o setor privado, TOZZINI, FREIRE, TEIXEIRA E SILVA ADVOGADOS.
- PORTUGAL, 2003, Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril de 2003, dispõe sobre as Normas das Parcerias Público-Privadas em Portugal.
- QUEIRÓZ, C, 2003, *A Review of Alternative Road Financing Methods, World Bank.*
- REEVES, E, 2004, *An Economic Analysis of Public Private Partnership: The Case of the Ireland's National Roads Programme, Conference "Highway: Cost and Regulation in Europe", Bergamo, Italy.*
- REVISTA COMCIÊNCIA Nº 38, 2003, Reportagem – Royalties de Petróleo: recursos para a sustentabilidade ou instrumento de barganha política?, site www.comciencia.br.
- SANTOS, E e ARAGÃO, J, 2000, Transporte em tempos de reforma, FINEP/ANPET, Brasília – DF.

- SHAOUL, J; STAFFORD, A; STAPLETON, P, 2004, *Highway Robbery? A financial analysis of Design Build Finance and Operate in roads in the UK*, University of Manchester.
- SOARES, R P; CAMPOS, C A S, 2002, *Parcerias Público-Privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito*. Brasília, IPEA (T 924).
- SOARES, R P; CAMPOS, C A S, 2004, *Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente no Brasil*, Brasília, IPEA (T 1010).
- STN, Secretaria do Tesouro Nacional, 2005, *Operações de Crédito de Estados e Municípios (Manual de Instrução de Pleitos – MIP)*, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Maio de 2005.
- TRIP, *The Road Information Program, 2003, The Road to Economic Development in Louisiana, Washington, December, 2003*.
- UNT, *Unity PPP National Treasury, 2001, Feasibility Study – Guidelines, National Treasury of South Africa*.
- UNT, *Unity PPP National Treasury, 2004, PPP Manual, Module 4: PPP Feasibility Study, PPP Unit, National Treasury of South Africa*.
- UNITED NATIONS, 1998, *Public-Private Partnership: A New Concept for Infrastructure Development, Economic Commission for Europe, New York and Geneva*.
- UNITED NATIONS, 2000, *Guidelines on Private Public Partnership for Infrastructure Development, Economic Commission for Europe, Geneva*.
- VASCONCELOS, A S, 2004, *O Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Concessões de Rodovias Federais no Brasil*, Tribunal de Contas da União, Brasília.
- VERESS, T, 2005, *Public-Private Partnerships in Highway Constructions: Theories and the Hungarian Practice, Hungarian Institute for Transport Sciences, Hungary*.
- VIEIRA, D C; KRAUSE, G G; JUNIOR, H Q P; SILVEIRA, J P, 1999, *Project Finance*, Agência Nacional de Petróleo – ANP.
- WIEGMANS, B W; KIEVITS, M; SPIT, T, 2005, *Concessions to PPP? A perspective on infrastructure development in the EU*. Paper disponível em www.pps.minfin.nl.
- WORLD BANK, *The World Bank, 1996a, Handbook on Economic Analysis of Investment Operations, H36 1996 C.2, Operations Policy Department*.
- WORLD BANK, *The World Bank, 1996b, Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform, USA*.

WORLD BANK, *The World Bank*, 1999, *Public-Private Options for Developing, Operating, and Maintaining Highways: A Toolkit for Policymakers*, *Public-Private Infrastructure Advisory Facility*, disponível em www.worldbank.org.

YENNY, J, 2002, *Road Financing in Europe and Central Asia. Draft Paper*.

YVARSON, S, 2003, *Private-Public Partnership for low volume roads: the Swedish Private Roads Associations*, *National Federation for Private Road Association, Sweden*.