



**PROJETOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO SISTEMA
DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA E ORGANIZACIONAL ENTRE
O SETOR PRIVADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CURITIBA
JUNHO 2004**

**ALTAMIRO MANOEL DA SILVA
ROSA MARIA MAZZARDO TAWARAYA
SANDRA ROSANE CLAUSEN SIGWALT**

**PROJETOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO SISTEMA
DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA E ORGANIZACIONAL ENTRE
O SETOR PRIVADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Pesquisa apresentada à Coordenação
do curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da FAE Business School.**

Orientadora: Prof.^a Vera Lelis Calil

**CURITIBA
JUNHO 2004**

Agradecimentos

Esta pesquisa é o produto do trabalho desenvolvido por servidores do Tribunal de Contas da União no módulo Projeto de Cursos, do curso de Pós-Graduação da FAE Business School, cuja implementação foi possível graças às contribuições recebidas, para quais queremos deixar aqui registrado nossos agradecimentos.

Primeiramente agradecemos a Deus, nossa maior fonte de aprendizado.

Ao Tribunal de Contas da União, na pessoa de seu Presidente, Excelentíssimo Ministro Valmir Campelo, o reconhecimento pela oportunidade que nos foi dada na busca do aprimoramento pessoal e profissional, mediante a concessão da bolsa de estudos para a participação em curso de especialização, bem como ao Instituto Serzedelo Corrêa, na figura de seu Diretor Geral, Sr. Paulo Roberto Wiechers Martins, pela iniciativa de oferecer às Secretarias Regionais a possibilidade de promover o desenvolvimento de seus servidores, ante a implementação do Programa Pós nos Estados.

À Prof.^a Vera Lelis Calil, Professora Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública da FAE Business School, pela orientação técnica e dedicação demonstrada no decorrer dos trabalhos.

À Sra. Nazaré do Socorro Gonçalves do Rosário Zuardi, Secretária de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado do Paraná, pelo estímulo ao desenvolvimento pessoal e profissional dos colegas lotados na Secex/PR.

Ao Sr. Carlos Wellington Leite de Almeida, Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, pelas orientações e apoio recebidos, com vistas à obtenção de bolsa de estudos para o curso de Pós-graduação.

Aos nossos parentes, amigos e demais colegas que de alguma forma contribuíram para a realização de nosso trabalho.

LISTA DE SIGLAS

ANAPAR	- Associação Nacional dos Participantes dos Fundos de Pensão
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDI	- Câmara de Distritos Industriais
CF	- Constituição Federal
CN	- Congresso Nacional
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
CODEMIG	- Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
COFIEIX	- Comissão de Financiamentos Externos
COMIG	- Companhia Mineradora de Minas Gerais
COPASA	- Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPP	- Companhia Paulista de Parcerias
CVM	- Comissão de Valores Mobiliários
DL	- Decreto-Lei
FIDC	- Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios
FIEMG	- Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FUMIN	- Fundo Multilateral de Investimentos
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSCIPS	- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PL	- Projeto de Lei
PPA	- Plano Plurianual
PPP	- Parceria Público-Privada
SEDE	- Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SETOP	- Secretaria de Transportes e Obras Públicas
TURMINAS	- Empresa de Turismo de Minas Gerais
UEMG	- Universidade do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 PROBLEMA.....	9
1.2 JUSTIFICATIVA	9
1.3 OBJETIVOS	10
1.3.1 Objetivo Geral	10
1.3.2 Objetivos Específicos	10
1.4 METODOLOGIA.....	11
2 A EXPERIÊNCIA DOS PROJETOS DE PPP NO MUNDO	12
2.1 INGLATERRA	14
2.2 IRLANDA.....	16
2.3 AUSTRÁLIA.....	17
2.4 JAPÃO.....	18
2.5 CORÉIA do SUL	19
2.6 HOLANDA	20
2.7 ÁFRICA do SUL	20
2.8 ALEMANHA.....	21
2.9 SLOVÊNIA	21
2.10 PORTUGAL.....	21
2.11 AMÉRICA LATINA.....	22
3 OS ASPECTOS LEGAIS E DE FUNCIONAMENTO DOS PROJETOS DE PPP	24
3.1 PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE PPP NO BRASIL	24
3.2 PRESSUPOSTOS DA PPP.....	27
4 AS ATIVIDADES DE INTERESSE PÚBLICO QUE PODEM SER ABRANGIDAS PELA PPP	31
4.1 SERVIÇO PÚBLICO OUTORGADO E SERVIÇO PÚBLICO DELEGADO	32
4.2 PARTICIPAÇÃO DE AGENTES ECONÔMICOS PRIVADOS	32
4.3 INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO E ATIVIDADES PASSÍVEIS DE PPP	34
5 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROJETOS DE PPP EM MINAS GERAIS E EM SÃO PAULO	40
5.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROJETOS DE PPP EM MINAS GERAIS.....	40

5.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROJETOS DE PPP EM SÃO PAULO.....	46
6 AS VANTAGENS, DESVANTAGENS E RISCOS DECORRENTES DOS PROJETOS DE PPP.....	54
6.1 VANTAGENS	54
6.1.1 Vantagens sob a Ótica dos Estados Unidos.....	57
6.2 DESVANTAGENS	58
6.3 POSSÍVEIS RISCOS.....	58
6.3.1 Como Reduzir os Riscos	63
CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

É sabido que o Brasil necessita realizar investimentos substanciais para diminuir a lacuna que existe entre a demanda de serviços de infra-estrutura e a capacidade para provê-los. No contexto das fortes restrições fiscais com que o Estado deve operar, torna-se imprescindível à busca e a adoção de mecanismos que permitam incrementar a colaboração do setor privado na prestação de tais serviços.

Neste sentido, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 2.546/2003, que tem por objetivo redefinir a forma de relacionamento entre o Estado e as empresas privadas, para fins de prestação de serviços públicos. Essa nova forma de relacionamento entre os Estados e as empresas privadas ganhou o nome de parceria público-privada (PPP).

A PPP é um instrumento sob o qual se estabelece um vínculo jurídico entre o Estado e entes privados, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento permanecem com o setor privado, não mais com o Estado ou uma empresa pública. A empresa privada presta o serviço público com recursos próprios, com liberdade de ação e com garantias financeiras do Estado.

O Projeto de Lei n.º 2.546/2003 estabelece a possibilidade de firmar parceria entre a Administração Pública e o parceiro privado para a implantação ou gestão, no total ou em parte, de atividades de interesse público, em que o aporte de recursos seja suportado pelo parceiro privado, e cujos princípios enunciados no seu artigo 2.º são:

- eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- indelegabilidade das funções de regulação e do exercício do poder de polícia;
- responsabilidade fiscal na celebração e execução dos contratos;

- transparência dos procedimentos e das decisões;
- repartição dos riscos de acordo com a capacidade de gestão dos contratantes; e
- sustentabilidade econômica do projeto de parceria.

Considerando que uma parcela significativa dos recursos arrecadados pela União são destinados às despesas de custeio da administração pública e que as dotações orçamentárias para investimentos se encontram em patamar reduzido, dada a prioridade de canalização de recursos para a área social, os projetos de PPP poderão viabilizar a implementação de projetos, especialmente em infraestrutura, que, em função do alto risco envolvido, dificilmente seriam implementados pelo setor privado e, tampouco, em função do volume de recursos a serem destinados a esses projetos, teria o setor público disponibilidade financeira para desenvolvê-los sozinho, uma vez que os recursos disponíveis devem ser compartilhados com outras prioridades governamentais.

Os projetos de PPP têm como uma das grandes inovações o compartilhamento do empreendimento, com inspiração em experiências internacionais, primordialmente o modelo inglês, em que os países se desenvolveram transferindo quase a totalidade dos riscos aos parceiros.

No Brasil, as discussões têm apontado para a necessidade de previsões que viabilizem a redução de riscos para os parceiros, em função do aspecto de desconfiança do qual padecem as relações entre a Administração e o particular. Em relação à Administração, devido ao freqüente descumprimento de suas obrigações de pagamento, e do particular, diante da possibilidade de descumprimento de suas obrigações contratuais de entregar o objeto pactuado na época devida.

Nesse sentido, e visando assegurar o máximo controle social sobre as PPP's, o Projeto de Lei prevê a criação do Conselho Gestor Interministerial, que deverá estabelecer procedimentos para a assinatura dos contratos e definir as obras, atividades ou serviços considerados prioritários, cabendo a esse órgão da administração federal a autorização para abertura de licitação para estabelecimento de parcerias.

1.1 PROBLEMA

De que forma os projetos de Parceria Público–Privada como sistema de cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e a administração pública podem contribuir no desempenho de atividades de interesse público?

1.2 JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei n.º 2.546/2003, da Câmara dos Deputados, que institui as Parcerias Público-Privadas (PPP's), trata da contratação, pelo Estado, de serviços ou empreendimentos, dividindo riscos com o setor privado e obtendo deste o financiamento.

O projeto prevê a aplicação da lei a todos os órgãos da Administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A necessidade de investimentos em infra-estrutura, hoje prejudicada pelas fortes restrições fiscais com que o Estado deve operar no país, impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, leva o governo a buscar alternativas para a obtenção de recursos junto à iniciativa privada.

Nesse contexto, o programa de PPP abre possibilidade legal para contratos de colaboração entre o Estado e a iniciativa privada, no qual o setor produtivo participa da implantação e desenvolvimento de obras, serviços ou empreendimentos públicos, bem como a exploração e gestão de atividades geradas pelos investimentos feitos.

Diante do exposto, a atualidade do tema traz à discussão alguns aspectos legais que serão analisados nesta pesquisa, enfocando-se, especialmente, as vantagens e desvantagens de sua implantação no Brasil, e que servirá de subsídio à comunidade acadêmica, em geral, e ao Tribunal de Contas da União, em especial, com vistas ao acompanhamento e fiscalização dos futuros projetos a ser implantados.

1.3 OBJETIVOS

Objetivos são a forma de identificar o que se vai procurar e o que se pretende alcançar e devem responder às perguntas: Por quê? Para quê? e Para quem? (LAKATOS e MARCONI, 1986). Dividem-se em Geral e Específico.

1.3.1 Objetivo Geral

Na concepção de Antonio Raimundo dos Santos (2002), *o objetivo geral de um projeto de pesquisa é sua espinha dorsal. Deve expressar claramente aquilo que o pesquisador pretende conseguir com sua investigação.*

Por intermédio da presente pesquisa, objetivou-se "descrever os projetos de Parceria Público-Privada como sistema de cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e a administração pública".

1.3.2 Objetivos Específicos

Com vistas a atingir o Objetivo Geral descrito no subitem 1.4.1, foram estabelecidos os Objetivos específicos dispostos a seguir:

- discorrer sobre a experiência dos projetos de PPP no mundo;
- discorrer sobre os aspectos legais e de funcionamento dos projetos de PPP;
- identificar quais atividades de interesse público podem ser abrangidas pela PPP;
- descrever a institucionalização de projetos de PPP nos Estados de Minas Gerais e São Paulo.
- identificar as vantagens, desvantagens e riscos dos projetos de PPP;

1.4 METODOLOGIA

Metodologia são os procedimentos a serem desenvolvidos visando a atingir o objetivo geral proposto. Na conceituação de Antonio Raimundo dos Santos, "são as atividades práticas necessárias para a aquisição dos dados com os quais se desenvolverão os raciocínios que resultarão em cada parte do trabalho final."

O presente trabalho foi desenvolvido mediante coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica, onde foi utilizada a tipologia de Lakatos e Marconi (1995), destacando-se aqui dados primários e fontes secundárias, que na definição das autoras, "trata-se de levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita".

Quanto aos dados primários, buscou-se legislações específicas sobre o tema PPP e doutrinas, já os dados secundários foram decorrentes de citações contidas nessas doutrinas.

2 A EXPERIÊNCIA DOS PROJETOS DE PPP NO MUNDO

A Parceria Público-Privada (PPP) é um sistema de contratação de serviços públicos que regula as relações comerciais, em contratos de longo prazo, entre o setor público e uma empresa privada ou um consórcio de empresas privadas, visando ao fornecimento de serviços públicos.

A PPP difere da privatização na sua essência, uma vez que não há venda de ativos, o setor público concede o direito a um operador privado, de prover certo serviço público, por um determinado período de tempo.

A empresa ou o consórcio contratado geralmente assume a responsabilidade pelo projeto de engenharia, construção, operação e financiamento do empreendimento, com uma estrutura de alocação de riscos otimizada dos recursos financeiros investidos.

A estruturação dos projetos de PPP visa reduzir os dispêndios orçamentários com investimento do setor público, transformando um gasto de capital, concentrado no início do projeto, em uma despesa de custeio, amortizada ao longo da vida do projeto.

O sistema de PPP leva o setor público a desenvolver políticas macroeconômicas e sociais, levando em conta a consistência destas e a eficiência nas compras de bens e contratação de serviços, e a definir suas prioridades por metas desejadas, delegando ao setor privado a escolha dos meios, induzindo-o a prestar serviços visando à racionalização dos custos e o atendimento na qualidade exigida.

Requer a criação de um mecanismo de pagamento pelo setor público, direta ou indiretamente, para entidades do setor privado prestadoras de serviços públicos, na qual os desembolsos são realizados de acordo com a execução e a qualidade dos serviços prestados pelo concessionário. Para tal, é necessária a especificação prévia detalhada da produção e distribuição dos bens e serviços, bem como a definição clara da qualidade requerida.

Segundo Henrique Fingermann e Maria Rita Loureiro (1992, p.27),

[...] a forma clássica de relacionamento da administração pública com o setor privado, em que a primeira é a contratante e o segundo o contratado, tem sido substituída por novos modelos. São as concessões de serviços públicos, as mais diversas formas de colaboração financeira e administrativa na realização de empreendimentos de interesse social, além das práticas já conhecidas de privatização.

A necessidade de redefinir as funções governamentais são decorrentes da crise financeira do Estado, aliada à redução da capacidade de investimento. O gasto público tende a aumentar pela pressão da demanda por serviços públicos, originada na parcela da população mais atingida pela economia recessiva, o que resulta num quadro de redução de receitas e aumentos de despesas, desequilibrando as contas públicas.

Neste sentido, as PPPs podem ser utilizadas como instrumento para alavancar e aumentar a eficácia dos investimentos em infra-estrutura, mas a montagem das operações é muito complexa e os resultados não aparecem a curto prazo. Por isso, a avaliação da experiência internacional com as PPPs é valiosa para identificar tanto o potencial do instrumento como os principais obstáculos e desafios à sua utilização.

Segundo Jorge Antonio Bozoti Pasin e Luiz Ferreira Xavier Borges (2003, p.175), "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". O cenário principal desta mudança foi a crise do Estado contemporâneo, especialmente a partir da política de privatizações implantada pelo governo Thatcher na Inglaterra destinadas a criar maior espaço para a atuação das forças do mercado, inclusive na realização de obras e prestação de serviços públicos.

Cerca de 60 países já adotam ou estão introduzindo o conceito de PPP, movidos, sobretudo, pela necessidade de fazer frente a investimentos crescentes em infra-estrutura sem a disponibilidade orçamentária suficiente. Em alguns casos, a motivação principal foi aumentar a eficiência e eficácia na provisão dos serviços públicos.

Não há um modelo único de PPP. Cada país tem uma abordagem específica, adequada ao seu ambiente institucional e econômico. Nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), órgão internacional e inter-governamental que reúne os países mais industrializados, as experiências são, em geral, bem sucedidas, o que se explica pela maior estabilidade institucional prevalente. A seguir, serão relatadas algumas experiências de projetos desenvolvidos pelo sistema de PPP.

2.1 INGLATERRA

A avaliação da experiência inglesa tem como base os projetos desenvolvidos sob um instrumento denominado Iniciativa para o Investimento Privado (em inglês, PFI de *Private Finance Initiative*). Nessa modalidade de associação público-privada, o setor público mantém a responsabilidade pela provisão de parte dos serviços.

O conceito de PFI foi introduzido no Reino Unido em 1992, com o propósito de aumentar os investimentos em áreas sociais, como saúde. Esses objetivos se viram inicialmente frustrados por fatores como falta de coordenação inicial e priorização insuficiente, com muitos projetos sendo tocados ao mesmo tempo e de forma muito rápida. A correção de rumos incluiu a formação de uma força-tarefa do Tesouro para coordenar os projetos, a definição de prioridades, a remoção de obstáculos técnicos e uma abordagem flexível que permitiu que as PPPs admittissem outros modelos além do típico conceber, construir, financiar e operar.

Segundo informações obtidas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) junto ao International Financial Services de Londres, no período de pouco mais de 10 anos desde a introdução do instrumento, o governo britânico assinou mais de 500 projetos de PFI, que ultrapassam os U\$ 70 bilhões em investimento. Mais de um terço do valor total dos contratos refere-se a investimentos na área de transportes, especialmente nos serviços de recuperação e manutenção do Metrô de Londres, considerado a maior PPP do mundo. Também significativos foram os investimentos na área de saúde, defesa, educação, trabalho e previdência, presídios e meio ambiente.

Os contratos de PFI são regularmente avaliados e auditados pelo National Audit Office (NÃO), instituição independente do Governo ligada ao Parlamento (o equivalente ao TCU no Brasil). Uma das principais conclusões dessas avaliações é que as PFIs se mostraram superiores às formas convencionais de contrato no que diz respeito ao prazo de conclusão do projeto, ao cumprimento do orçamento previsto e à relação preço-qualidade dos serviços prestados.

Segundo o NAO, o aumento da relação preço-qualidade é atribuído a um conjunto de características-chave dos contratos de PPP, tais como:

- a) a transferência para o setor privado dos riscos que ele está mais apto a administrar (riscos operacionais, obsolescência tecnológica e outros);
- b) remuneração do setor privado apenas contra a prestação do serviço claramente especificado (nenhum pagamento é feito durante a fase de construção);
- c) o longo prazo de vigência dos contratos (tempo suficiente para a recuperação do investimento) e iv) a concorrência na licitação.

Apesar do sucesso obtido, o setor privado ainda se ressentido de alguns aspectos das PPPs, dentre os quais se destacam os altos custos da licitação e a dificuldade que as empresas menores encontram para participar dos contratos devido ao porte dos projetos, à falta de qualificação adequada e à falta de credibilidade no mercado.

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): mesmo estabelecidos aprioristicamente, provam-se freqüentemente insuficientes diante dos conflitos reais. Outro é a necessidade de baratear os contratos mediante alguma padronização.

O Governo do Reino Unido criou vários órgãos para auxiliar na promoção e na expansão do envolvimento do setor privado em serviços públicos. Em 1994, foi criado o Painel de Financiamento Privado, independente do governo, seguido da Força-tarefa do Tesouro, interna, em 1997. Essa Força-tarefa deu lugar à *Partnerships*

UK (PUK) e ao Departamento Governamental do Comércio. Os papéis e enfoques específicos dessas agências mudaram para melhor, de forma a satisfazer as necessidades de desenvolvimento do programa de PPP britânico. No entanto, o objetivo comum dos diferentes órgãos manteve-se: apoiar setores do governo na execução de operações com qualidade, da melhor maneira e ao menor custo possível. Para isso, esses órgãos focalizaram sua atuação na padronização de condições contratuais e a prestação/melhoria de orientação sobre melhores práticas e na seleção e contratação de projetos de PPP.

O programa de PPP britânico é considerado um sucesso e representa mais de 15% do investimento do setor público.

2.2 IRLANDA

O atual plano institucional para a execução de programas de PPP na Irlanda foi criado na seqüência do *Relatório Interministerial sobre Parcerias Público-Privadas*, de julho de 1998, elaborado pelo Ministério das Finanças. Esse relatório recomendava a criação de uma unidade com recursos adequados, dentro do Ministério das Finanças, para supervisionar o desenvolvimento de PPPs. O resultado foi a criação do Grupo Consultivo e Informativo Público-Privado (IAG) de PPPs. Esse grupo é formado por representantes do Congresso Irlandês de Sindicatos (ICTU), a Conferência Irlandesa de Empresas e Empregadores (IBEC) e a Federação da Indústria de Construção (CIF), que identificou e definiu um conjunto preliminar de metas para o futuro desenvolvimento da metodologia de PPP no país.

Posteriormente, durante a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento - 2000-2006, ficou evidente que parcela significativa da infra-estrutura da Irlanda era inadequada para satisfazer as necessidades existentes e futuras, devido à pressão do rápido crescimento da economia do país. Em função disso, o Plano propõe um investimento total de Euro 51,5 bilhões para os seis anos, incluindo Euro 22,4 bilhões em infra-estrutura econômica e social.

As PPPs deverão desempenhar um papel importante na resolução dos problemas de infra-estrutura do país, com a inclusão de uma meta mínima de Euro 2,35 bilhões em projetos financiados pela iniciativa privada, compreendendo transporte, saneamento, educação e gestão do lixo.

Segundo Jorge Antonio Bozoti Pasin e Luiz Ferreira Xavier Borges (2003, p.175), "no caso irlandês, a justificativa para o uso da PPP envolveu:

- compartilhamento de risco com o setor privado;
- a redução do prazo para a implantação dos empreendimentos, uma vez que, ao contar com recursos privados, as inversões deixavam de estar sujeitas exclusivamente às possibilidades de aporte do setor público;
- estímulo à introdução de inovações, modernizações e melhorias por parte do setor privado;
- a possibilidade de realização de um maior número de projetos;
- a liberação de recursos públicos para outros projetos prioritários sem condições de retorno financeiro e sem capacidade de serem realizados por meio da PPP; e
- asseguração da qualidade da operação e da manutenção dos serviços concedidos por longo prazo."

Atualmente, a Irlanda é um dos países que mais tem lançado mão dessa forma de realização de empreendimento.

2.3 AUSTRÁLIA

No ano 2000, foi lançada uma importante iniciativa do governo do Estado de Victória, *Parcerias Vitória*, como forma de criar uma estrutura clara de políticas. Dois grandes hospitais, além de numerosos projetos de transporte, estão avançando como PPPs. Escolas e prisões também estão sendo planejadas como PPPs.

Em New South Wales, foi publicado um *Livro Verde*, que estabelece a estrutura e os modelos mais adequados do programa de PPP, cuja coordenação está

centralizada no Tesouro, sendo que cada iniciativa de projeto é de responsabilidade do ministro da pasta envolvida. Antes de qualquer licitação, a proposta de projeto é analisada pelo Ministério do Tesouro e Finanças, que verifica a sua conformidade com as políticas governamentais, a sua viabilidade e a sua prioridade. Antes de se iniciar a licitação, é necessária a aprovação do Conselho de Ministros, e, novamente, antes da entrega do Resumo do Projeto aos licitantes selecionados.

Segundo o Livro Verde, o objetivo dessa estrutura de parcerias desenvolvida pelo governo é:

- maximizar os gastos em infra-estrutura através do uso responsável de recursos públicos e privados;
- garantir que os serviços de infra-estrutura sejam prestados de acordo com as melhores práticas;
- incentivar o crescimento e o emprego e maximizar o retorno social e econômico dos gastos do governo.

As principais realizações dos programas de PPP na Austrália são o desenvolvimento rodoviário em Melbourne, hospitais em Victória e New South Wales, prisões em Victória e Western Austrália e o programa de defesa PPP que está sendo implantado.

2.4 JAPÃO

A Iniciativa de Financiamento Privado (PFI) foi desenvolvida em 1999 e transformada em lei em março de 2000. A Lei, em grande parte baseada no modelo britânico, destinava-se a incentivar e promover o investimento privado em obras do setor público. A Lei de PFI foi aprovada em outubro daquele ano e o governo japonês procurou agilizar a aprovação de projetos para a inclusão de áreas tão diversas como a geração de energia, o tratamento de águas e as telecomunicações.

Para comandar essa iniciativa, o governo criou um Gabinete encarregado da política econômica e fiscal, dentro do qual funciona o Conselho de Política

Econômica e Fiscal, de apoio ao Primeiro Ministro. Três dos sete diretores gerais nomeados para esse Gabinete atuam como Secretários do Conselho e dão suporte ao Ministro de Estado da de Política Econômica e Fiscal, além de promoverem a iniciativa da PFI.

No Japão, estão em andamento vários projetos municipais nas áreas de saúde, administração pública, informática e transporte.

2.5 CORÉIA DO SUL

O governo está promovendo o investimento de capitais privados em infraestrutura através da Lei de Incentivo ao Capital Privado e eliminou todas as restrições anteriores a empréstimos estrangeiros. Além disso, incentiva o investimento direto estrangeiro e implementou um programa chamado Projetos de Capital Social Fixo. Os investidores estrangeiros têm a garantia de um prazo de 50 anos de livre uso da propriedade e de uma rentabilidade de padrão internacional, entre 18 e 20%.

Em 1999, entrou em vigor uma nova lei de investimento em infra-estrutura pública, com o objetivo de incentivar o investimento estrangeiro nesse tipo de projetos. A lei diversifica os métodos de participação do setor privado, permitindo, pela primeira vez, os regimes BOT (construção-operação-transferência) e aumentando o apoio aos investidores estrangeiros em infra-estrutura.

A iniciativa da Infra-estrutura de Informação Coreana é uma realização-chave, que tem por objetivo a construção de uma infra-estrutura de informação nacional avançada, formada por redes de comunicação, bases de dados e terminais multimídia.

A Coréia do Sul tem, também, um ambicioso programa de Usinas Elétricas Independentes, que prevê a construção de 15 usinas de energia elétrica até 2010.

2.6 HOLANDA

Em 1.º de janeiro de 1999 foi criado, na Holanda, o Centro de Conhecimento de PPP, integrante do Ministério das Finanças holandês, conhecido como *Kenniscentrum*, com o objetivo de iniciar e promover parcerias público-privadas.

Esse centro é o ponto de contato e de assessoria dos órgãos do governo interessados nesse tipo de cooperação. Seu papel é desenvolver uma política de PPP no país, promover o uso das parcerias e divulgar conhecimento e melhores práticas, enquanto a responsabilidade pela implementação de projetos se mantém com o respectivo departamento, órgão ou autoridade local.

Suas principais funções são reunir conhecimento e experiência e auxiliar na formulação da política do governo sobre parcerias entre os setores público e privado.

Até o momento, o número real de projetos na Holanda desenvolvidos pelo sistema de PPP é limitado. As principais realizações incluem o projeto de trem de alta velocidade, projetos no setor de saneamento, em andamento, e de administração pública e prisões, ainda na fase de viabilização.

2.7 ÁFRICA DO SUL

Em abril de 1997, o Conselho de Ministros aprovou a equipe-tarefa interministerial (IDTT), presidida pelo Ministério das Finanças, com a finalidade de analisar como as PPPs poderiam melhorar a eficiência da infra-estrutura e dos serviços. O mandato da IDTT era desenvolver o programa nacional de PPP, cujos objetivos-chave eram a identificação das principais limitações ao êxito na implantação de PPPs e a criação de um pacote de políticas multisetoriais e intergovernamentais, além da reforma legislativa e normativa.

Em junho de 1999, a IDTT propôs o Ordenamento Estratégico, que identifica um pacote de reformas integradas que confirmam e reforçam o compromisso do governo em tornar as PPPs uma opção viável para a prestação de serviços públicos. Estão em andamento projetos-piloto na área de saúde e educação e dois projetos de prisões, além de PPPs de saneamento que já foram concluídos.

2.8 ALEMANHA

Até recentemente, havia pouco interesse na Alemanha em implantar a PPP, com a exceção de um pequeno número de projetos de transporte de grande visibilidade. Os efeitos da reforma fiscal e a conseqüente queda na arrecadação, e custos de reestruturação mais elevados que o previsto, conseqüência da reunificação e de uma infra-estrutura envelhecida, levaram os governos federal e estaduais a considerar essa opção mais seriamente.

O principal partido político alemão (SPD formou vários grupos de trabalho especializados para avaliar a viabilidade da estratégia nacional de PPP. Na esfera estadual, algumas regiões progrediram mais e já apresentaram projetos-piloto de PPP em áreas como a educação.

2.9 SLOVÊNIA

Segundo Jorge Antonio Bozoti Pasin e Luiz Ferreira Xavier Borges (2003, p.177),

[...] a utilização da PPP não se restringiu às estradas. Na cidade de Maribor, Eslovênia, um consórcio liderado pela companhia francesa Lyonmaise des Eaux foi selecionado para a construção de uma estação de tratamento de esgotos, que anteriormente eram lançados diretamente ao Rio Drava. A estação foi orçada em 65 milhões de marcos alemães, a serem aportados pelo European Bank for Reconstruction and Development e pelo município. A companhia foi encarregada do desenho, da construção, operação, manutenção e renovação da planta. A cidade paga à companhia uma remuneração periódica, com recursos gerados através da tributação dos moradores da cidade.

2.10 PORTUGAL

Jorge Antonio Bozoti Pasin e Luiz Ferreira Xavier Borges mencionam, ainda, que "em Portugal utilizou-se largamente a PPP na construção de estradas. Nesse país, em diversas rodovias, lançou-se mão do modelo de pedágio-sombra

(sem cobrança do usuário). Nas estradas onde o volume de tráfego não confere retorno suficiente aos projetos, a viabilidade é garantida pelo Estado.

Entretanto, Álvaro Costa considera que

[...] a experiência de Portugal constitui um exemplo interessante dos erros em que se pode incorrer. No início da década de 90, o país lançou mão amplamente das PPPs para superar as deficiências de sua malha rodoviária. Contudo, a falta de coordenação pelo setor público e a subestimativa dos custos futuros resultaram em impactos fiscais imprevistos e revisão das condições em que os serviços serão oferecidos à população (como cobrança de pedágio não prevista).

Chrystiane Silva menciona que

[...] entre os vários exemplos de PPPs que não deram certo, um dos mais emblemáticos é o das estradas em Portugal. Por falhas no planejamento, o governo não terá mais recursos para honrar os pagamentos já a partir de 2008. 'Chegou-se a um ponto em que as PPPs das estradas consumiam quase todo o orçamento público para transportes', diz Rui Nuno Baleiras, professor de finanças públicas da Universidade Nova de Lisboa.

2.11 AMÉRICA LATINA

Na América do Sul, a PPP também vem sendo estudada e, em alguns casos, implantada experimentalmente pelos governos. No entendimento de Jorge Antonio Bozoti Pasin e Luiz Ferreira Xavier Borges (2003, p.178), "a necessidade histórica de contenção de despesas governamentais, seja decorrente de restrição orçamentária associada a acordos com o FMI, seja em face das próprias leis domésticas de responsabilidade fiscal, restringe a capacidade de investimentos dos Estados. O Chile foi o país sul-americano onde mais se utilizou a PPP em seu sentido amplo. Nesse país, o modelo de concessões de serviços públicos e de infraestrutura passou a vigorar em múltiplos setores a partir de 1990. O Peru tem em tramitação um projeto de lei que visa permitir o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado, com o objetivo de realizar inversões em infra-estrutura de transportes rodoviários."

No Chile, o marco das PPPs pode garantir receita mínima ao parceiro privado, sendo que o eventual excesso de receita deve ser compartilhado com o setor público.

O México constituiu um fundo que pode cobrir parte dos custos de construção do projeto e do serviço da dívida. Tem sido comum a contratação de empresas de consultoria inglesas para auxiliar na concepção e introdução das operações.

A PPP é uma proposta que possui variantes bastante distintas, e é vista com diferentes características em países onde a escolha de aplicações de recursos públicos é decidida em conselhos ou legislativos e onde os desembolsos são feitos exclusivamente através do Poder Executivo. Em diversos países, a definição de PPP abrange o que está regulado no Brasil como concessão e em outros está associada a um processo de licitação privatizado através de consultorias.

3 OS ASPECTOS LEGAIS E DE FUNCIONAMENTO DOS PROJETOS DE PPP

3.1 PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DE PPP NO BRASIL

O Projeto de Lei n.º 2.546/2003, em trâmite no Congresso Nacional, que institui normas gerais sobre parceria público-privada no âmbito da Administração Pública, trata indiscriminadamente de parcerias de qualquer escala, definindo que o contrato de PPP estabelece vínculo jurídico entre a Administração Pública e o parceiro privado para o desenvolvimento de atividades de interesse público, em que o aporte de recursos, financiamento e execução ficam a encargo da iniciativa privada.

Na prática, trata-se de regulamentação da descentralização de atividades estatais através de contrato a ser firmado entre o Poder Público e entes privados para a implantação ou gestão de serviços e atividades de interesse público.

O projeto de PPP visa, sobretudo, à atração de capitais privados, em um cenário de relativa escassez de recursos públicos, viabilizando, assim, a realização de investimentos direcionados para obras e setores que não são atraentes para o setor privado do ponto de vista da rentabilidade.

O precitado Projeto de Lei prevê, para formalização de contratos de PPP devem ser observados os seguintes princípios:

- eficiência – ratificação do disposto no *caput* do artigo 37 da CF;
- respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- indelegabilidade das funções de regulação e do exercício de poder de polícia – compete privativamente ao Estado legislar e fiscalizar as PPP's;
- responsabilidade fiscal na celebração e execução dos contratos – impede o endividamento excessivo da Administração Pública, nos termos da Lei Complementar n.º 101/2001;
- transparência dos procedimentos e decisões – desdobramento do princípio da publicidade inserto no *caput* do artigo 37 da CF;

- repartição dos riscos de acordo com a capacidade de gestão dos contratantes – compartilhamento da atividade a ser empreendida, em que a Administração se responsabiliza pelas garantias e o parceiro privado, pelo investimento e financiamento inicial e pela execução do objeto;
- sustentabilidade econômica do projeto – deve atender tanto às necessidades de retorno financeiro do parceiro privado como às exigências do interesse público do objeto do contrato.

O objeto da PPP pode ser a prestação total ou parcial de serviço, o desempenho de atividade de competência da administração pública (precedida ou não da execução de obra pública) e a execução de obra para a administração pública ou para ser-lhe alienada, locada ou arrendada.

O campo das parcerias é amplo, podendo combinar qualquer das modalidades apontadas, ressaltando que, finda a obra executada pelo parceiro privado, em regra, a propriedade é da Administração, independentemente de indenização; entretanto, se houver previsão contratual, a propriedade poderá ser do parceiro.

Deverão ser obrigatórias aos contratos de parceria cláusulas que prevejam:

- prazo compatível com o tempo de amortização dos investimentos, limitado a 35 anos;
- penalidades aplicáveis à Administração e ao parceiro em caso de inadimplemento;
- hipóteses de rescisão contratual, bem como critérios para pagamento de eventual indenização;
- compartilhamento com a Administração Pública dos ganhos econômicos decorrentes de repactuação das condições de financiamento (prevenção de enriquecimento sem causa do parceiro privado);
- limitação da utilização da remuneração do parceiro privado para atender à amortização dos investimentos a partir da conclusão do objeto da parceria.

O contrato administrativo na forma prevista na Lei n.º 8.666/93 possui cláusulas exorbitantes e privilégios, como a possibilidade de rescisão unilateral ou de aplicação de multa ao contratado, que colocam o poder público em posição de supremacia ao contratado. Na interpretação de Marcos Eduardo Ruiz Coelho Gomes (2004),

[...] a PPP, conforme idealizada no projeto em foco, procura relativizar o poder administrativo, colocando o parceiro e a Administração Pública em condições de igualdade, tornando mais claros e seguros os critérios para remuneração e estabelecimento de garantias.

O Projeto de Lei prevê que as parcerias deverão ser precedidas de licitação na modalidade de concorrência, aplicando-se as disposições da Lei n.º 8.666/93 subsidiariamente à futura lei de parcerias, à qual deverão ser expressamente submissas.

Marcos Eduardo Ruiz Coelho Gomes (2004, p.4) avalia que

[...] a denominação 'concorrência' utilizada no projeto difere do conceito previsto na Lei das Licitações para esta modalidade. O que faz é criar nova modalidade, que inicia-se com a fase de pré-qualificação dos licitantes, após o que a Administração passa a classificar as propostas técnicas dos habilitados, em conformidade com os critérios do Edital. Neste sentido, há uma inovação, pois cada parceria poderá adotar diferentes critérios e requisitos, em função de suas especificidades, possibilitadas adequações às propostas técnicas.

O Projeto de Lei busca criar condições para a iniciativa privada implantar e/ou operar empreendimentos geradores de serviços de interesse público, de pequena ou nenhuma viabilidade econômica. Para viabilizar a participação da iniciativa privada, a administração pública passa a ter a possibilidade de complementar ou integralizar a receita financeira desses empreendimentos e oferecer garantia dos pagamentos futuros.

As propostas econômicas, apresentadas na seqüência, poderão conter, além de aspectos relacionados ao tipo de parceria, o valor da tarifa a ser cobrada dos usuários, os pagamentos devidos pelo parceiro e a contrapartida da Administração Pública, autorizadas as apresentações de novas e sucessivas propostas em nova data previamente estabelecida.

Diversamente do previsto no artigo 9.º da Lei n.º 8.666/93, que impede a participação de quem elaborou o projeto no procedimento licitatório, a PPP permite que qualquer interessado apresente à Administração projeto de parceria, sem prejuízo de sua participação na respectiva licitação.

Gustavo Franco (2004, p.102), traça um comparativo entre PPP e privatização, enumerando

[...] alguns possíveis complicadores em relação às parcerias. O primeiro é que as PPP's não concorrem com as privatizações. São complementares a elas, e não devem ser utilizadas como pretexto para interromper privatizações e respectivos investimentos em áreas onde tudo está pronto. O segundo é que as dificuldades regulatórias existentes em alguns setores, como por exemplo, no saneamento e na eletricidade, inviabilizam tanto privatizações quanto PPPs. O terceiro refere-se aos custos: se nas privatizações, mesmo se tratando de avaliações relativamente simples, era comum o questionamento dos preços mínimos de venda, em projetos de PPP será ainda mais complexo o estabelecimento de preços a serem pagos pelo setor público. O quarto problema é o da personalidade jurídica do arranjo, pois, enquanto nas privatizações fica muito claro onde acaba o setor público e começa o privado, na PPP esta fronteira é indefinida.

Mesmo depois dos avanços promovidos pela CF de 1988, que introduziram a colaboração entre os setores público e privado em áreas como a saúde, educação e desenvolvimento urbano, permaneceu o conceito de que as políticas públicas são uma área específica de atuação governamental, ainda que influenciadas pelos interesses privados. O setor privado, quando chamado a participar de projetos públicos, o faz como contratado da administração pública, quase sempre como prestador de serviços ou como empreiteiro, situações em que comercializa serviços ou obras, sem correr riscos que excedam às responsabilidades do contratos e tem sua relação com o Poder Público regrada por legislações específicas.

3.2 PRESSUPOSTOS DA PPP

No entendimento de Jorge Antonio Bozoti Pasin e Luiz Ferreira Xavier Borges (2003, p.183), com base na experiência da desestatização, os itens mais

sensíveis para a PPP, que devem ser conhecidos através de análise legislativa, são os que tratam da definição:

- a) do marco legislativo do que é estratégico e do que pode ser objeto de parceria com o setor privado;
- b) da forma para essas transferências poderem ocorrer, inclusive afetando a ordem econômica e a defesa da livre concorrência;
- c) das metas que serão usadas para mensurar o sucesso e os pagamentos ao parceiro privado; e
- d) dos instrumentos de controle da sociedade civil sobre o processo.

Para que a PPP traga vantagens representativas à sociedade, em relação à sua alternativa, que seria a pura e simples realização de gastos públicos pelo Estado, alguns aspectos devem ser observados. A PPP deve proporcionar ao setor público alguma economia mensurável ou ganho identificado de eficiência; em caso contrário, corre o risco de tornar-se apenas uma forma de deslocar gastos presentes para endividamento futuro.

Os casos que, tipicamente, merecem que se estude a possibilidade da aplicação da PPP envolvem os projetos urgentes e essenciais, pois permite antecipar investimentos que exigiriam muito tempo para serem feitos apenas com recursos públicos, dando ao parceiro privado a obrigação de adiantar recursos a serem recebidos no futuro, de uma vez ou em parcelas.

São também fatores positivos envolvidos numa PPP o compartilhamento de risco com o setor privado e um menor grau de incerteza sobre a conclusão e redução do prazo esperado para a implantação dos empreendimentos, pois com recursos privados, as inversões deixariam de estar exclusivamente sujeitas à capacidade de aporte do setor público.

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

A experiência internacional menciona a existência de um mercado de capitais maduro como um dos fatores indispensáveis ao sucesso da PPP, além de estabilidade, clareza e transparência do marco regulatório setorial, cuja operação não deve ser hostil aos interesses de qualquer das partes envolvidas.

Outra condição para a PPP é a transparência não só do objetivo final do contrato, como 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 pelos órgãos competentes.

Henrique Fingermann e Maria Rita Loureiro (1992, p.37-38) também mencionam "duas pré-condições para a implantação da PPP. A primeira refere-se à necessidade de reforçar o processo de descentralização. A Constituição Federal de 1988 manteve a característica peculiar da federação brasileira de ser uma das que maior grau de autonomia concede aos seus Estados, Municípios e Distrito Federal. Esses entes possuem elevada independência, em especial no campo financeiro, uma vez que lhes é outorgada competência tributária própria e transferências intergovernamentais fixadas no texto constitucional. Além disso, a Constituição tornou realidade as aspirações de descentralização política, administrativa e financeira, alterando tendências que se manifestaram durante o período autoritário. Entretanto, assiste-se a uma tentativa por parte da União, a pretexto de promover um ajuste fiscal, de reverter a descentralização ocorrida em 1988, voltando a concentrar em suas mãos a maior parte da receita tributária, em detrimento dos Estados e, em especial, dos Municípios. Contudo, as políticas públicas, notadamente as instrumentadas em parceria com o setor privado, só poderão ter efetivo controle social se forem mantidas as conquistas da Constituição Federal de 1988. A maior proximidade entre cidadãos e administração pública torna as políticas conduzidas por municípios ou estados melhor controladas pela população. Isso significa que a descentralização política, administrativa e financeira deve permanecer, não apenas como uma eventual política de governo, mas como uma política de Estado, desenvolvendo-se como processo continuado de aprimoramento.

Outra pré-condição para uma cooperação público-privado bem sucedida refere-se aos aspectos materiais do aparelho do Estado. A condição básica para a eficácia da nova relação supõe que o setor público tenha capacidade de planejar, projetar, administrar e controlar as intervenções, isto é, tenha condições técnicas para a tomada de decisões, em particular, o acesso às informações necessárias para tal. No caso brasileiro, é preciso reaparelhar os organismos governamentais que foram desmontados nos anos recentes e reorganizar uma burocracia capaz de gerir de forma descentralizada e socialmente responsável os processos de tomada de decisão e implementação de políticas públicas.

4 AS ATIVIDADES DE INTERESSE PÚBLICO QUE PODEM SER ABRANGIDAS PELA PPP

As noções básicas que embasam a presente pesquisa, seus conceitos, sua necessidade constitucional e sua importância como instrumento para o desenvolvimento do país, conduzem o referencial metodológico a ser empregado para descrever os projetos de Parceria Público-Privada (PPP) como sistema de cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e a administração pública.

Para entrar no mérito das atividades de interesse público, inicialmente, é necessário conceituar o significado de interesse público. A dificuldade em definir o que seja interesse público, longe de representar abstração e esvaziamento semântico, é decorrência não só da amplitude do seu campo de ação, mas, sobretudo, em encontrar uma noção fixa e imutável para a definição dos termos. Especialmente quanto a este último aspecto, é de se ver que interesse público trata-se de um conceito indeterminado, que necessariamente precisa ser contextualizado.

Conceitualmente, interesse público, nada mais é do que uma dimensão, uma determinada expressão dos direitos individuais, vista sob um prisma coletivo. Para Celso Antônio Bandeira de Mello: "*é o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelos simples fato de o serem*".

Muitas atividades de interesse público podem ser realizadas por particulares, como por exemplo: prestação de serviços públicos à coletividade, de infra-estrutura, de administração, de produtos, de exploração de atividade econômica com a utilização de patrimônio público e de atividades de interesse público com incentivo estatal.

Neste contexto, pode-se aduzir que a atuação dos particulares depende de outorga da prestação de serviço público de titularidade do Estado. Daí a necessidade de entender o que significa serviço público outorgado e delegado:

4.1 SERVIÇO PÚBLICO OUTORGADO E SERVIÇO PÚBLICO DELEGADO

Têm-se como serviço público outorgado aquele transferido por lei - por tempo geralmente indeterminado - a entidade criada pelo Estado, e só por lei poderá ser retirado ou modificado seu destino originalmente previsto. A titularidade do serviço só poderá ser efetuada por outorga.

Como delegado o transferido através de ato administrativo bilateral (concessão) ou unilateral (permissão e autorização), motivo pelo qual poderá ser revogado, modificado ou anulado, e onde sua transferência tem sempre caráter temporário. Nestes não haverá transferência de titularidade, mas apenas a execução do serviço transpassada. Assim ocorre com a concessão, permissão e autorização, como modalidades de delegação de serviços.

4.2 PARTICIPAÇÃO DE AGENTES ECONÔMICOS PRIVADOS

A participação de agentes econômicos privados na construção, implementação e administração de serviços em que o Estado já não consegue explorar eficientemente é fundamental para o desenvolvimento do país. Assim, a parceria público-privada (PPP) busca viabilizar investimentos, que, de outra forma, nem o Estado nem os modelos tradicionais seriam capazes de fazê-lo.

O inter-relacionamento entre o setor público e os entes privados representa um sistema de cooperação tendo por objetivo realizar obras e prestar serviços que antes eram de competência exclusiva da Administração Pública.

No Brasil, inúmeras são as causas determinantes do surgimento desse ambiente cooperativo. A parceria público-privada decorre, mais do que de uma opção de natureza político-ideológica, da própria crise do Estado brasileiro, cuja vertente financeira o incapacita a realizar os investimentos que a sociedade requer. Se, de um lado, o setor público não tem condições de atender às demandas sociais, a iniciativa privada busca mercados alternativos para utilização de sua capacitação empresarial, financeira e administrativa, ociosa em função do longo período recessivo que o país vem atravessando.

Esse cenário econômico-financeiro tem como pano de fundo a emergência da visão neoliberal. Desde os anos 80, o Estado vem discutindo o assunto e propondo a redução de seu campo de atuação e reserva ao setor privado da economia que considera o papel mais significativo, entre outros aspectos, pela assunção da execução de obras e prestação de serviços até agora de competência exclusiva pública.

O mundo ocidental estabeleceu, nos anos 60, a idéia-força da participação. Embora carregada de utopia e de expectativas de uma sociedade profundamente transformada, tal idéia incidiu sobre o modo atual das repartições públicas. Em especial, quanto as administrações públicas locais que abriram-se a formas novas e difusas de interação entre as instituições e a sociedade civil.

Hoje se impõe a exigência de coordenar a fragmentação dos processos decisórios, simplificando os procedimentos de intervenção. Coordenar a área metropolitana, uma estrutura econômico-social cada vez mais complexa, tornou-se um objetivo inadiável desde a primeira metade dos anos 80, quando se colocou o problema de gerir uma paisagem urbana profundamente diversa em relação ao passado.

A idéia de cooperação organizacional e financeira entre o setor público e o privado nasce, portanto, como um original instrumento para corrigir as propostas utópicas, em consequência do debate político-ideológico dos anos 70, em nome de um novo pacto entre as instituições e sociedade. Trata-se de um pacto útil para gerir uma realidade em que as interdependências entre os setores, de transportes e meio ambiente e dos centros de produção e serviços públicos, são sempre mais evidentes. O desenvolvimento não é garantido pelo papel, obsessivo e onívoro, das instituições públicas, nem pela espontaneidade de uma genética participação de baixo. O novo pacto se baseia na premissa de aliar à administração municipal os recursos materiais e intelectuais da sociedade, os sujeitos emergentes na inovação, todos aqueles que propuseram soluções avançadas para resolver os problemas da coletividade, sem gerar outros tantos.

Para consolidar o pacto entre a sociedade política e a sociedade civil não é necessário nenhum conflito preliminar ou conceito utópico sobre a perspectiva final, ou sobre os horizontes estratégicos. É mister uma cultura reformalista, que oriente um projeto de pragmática engenharia constitucional. De fato, a revolução tecnológica impõe, por exemplo, gerir as áreas industriais degradadas de modo a resolver um problema específico, identificando com lúcida concretude a qualidade urbana em conjunto com atividades produtivas, com intervenções destinadas a modernizar o tecido metropolitano, que permitam um duradouro bem-estar residencial para os cidadãos.

É preciso acrescentar que, na realidade metropolitana, a cooperação entre o setor público e o privado não constitui um problema específico. Deve ser enquadrado em escala pois muitas temáticas já se tornaram comuns a todas as grandes cidades do continente.

O Governo Federal, visando a implementação das Parcerias Público-Privadas no Brasil, elaborou a carteira de projetos (PPA 2004-2007), contemplando, especialmente, obras possíveis de serem executadas, mediante parceria, nas áreas de transporte, recursos hídricos e irrigação. Tais obras encontram-se descritas no quadro 1.

4.3 INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO E ATIVIDADES PASSÍVEIS DE PPP

A fim de viabilizar a modernização e sua expansão as Prefeituras Municipais, os Estados e a própria União, como principal alternativa para a aplicação dos investimentos necessários, estão buscando parceiras junto ao setor privado.

No tocante à implementação de obras e prestação de serviços públicos, mediante privatização, o Seminário realizado pelo Instituto Internacional de Direito Público e Empresarial (IDEPE), em 1988, São Paulo, em parceria com o BNDES, já mencionava como mecanismos de negociação administrativa entre o setor público e a iniciativa privada as desapropriações, contribuições de melhoria, dentre outros, tendo apontado caminhos de geração de recursos que poderiam ser aplicados nos empreendimentos referentes a obras e serviços, e, também, enumerou alguns procedimentos passíveis de sucesso, tais como: shopping centers, estacionamentos, estações de metrô, aeroportos, terminais de ônibus turísticos e de carga de comércio atacadista, dentre outros.

QUADRO 1 - CARTEIRA DE PROJETOS OBJETO DE PPP

PROJETOS PASSÍVEIS DE EXECUÇÃO MEDIANTE PPP	UF	EXT. KM	OBSERVAÇÃO
Norte – (Rodovias)			
Construção do Trecho Rodoviário da BR-163 – Santa Helena – Divisa MT/PA-Santarém	MT/PA	1.174	Prevista a participação do Setor Privado – 100% no Estado do PA.
Nordeste – (Rodovias)			
Duplicação de Trecho Rodoviário na BR-101, Natal – Divisa AL/SE	RN/PB PE/AL	440	Prevista a participação (60%) do BNDS e Setor Privado
Duplicação de Trecho Rodoviário na BR-101, Divisa AL/SE – Entroncamento BR-324 (BA)	SE/BA	373	Prevista a participação (60%) do BNDS e Setor Privado
Nordeste - (Ferrovias)			
Construção do Trecho Ferroviário Estreito – Balsas	MA	240	Prevista a participação (60%) do BNDS e Setor Privado
Construção da Ferrovia Transnordestina, Trecho Petrolina – Missão Velha	PE/CE	361	Financiamento: FNDE
Construção da Ferrovia Transnordestina, trecho Petrolina/Parnamirim – Salgueiro	PB/BA	350	Financiamento: FNDE
Construção da Ferrovia Transnordestina – Parnamirim – Araripina (Ramal do Gesso)	MA	112	Financiamento: FNDE
Construção do Contorno Ferroviário de São Félix	BA	0,3	Prevista a participação de (75%) do BNDES e Setor Privado
Nordeste – (Portos)			
Recuperação e Ampliação do Porto de Itaqui	MA	-	Prevista a participação (60%) do BNDS e Setor Privado
Nordeste – (Irrigação)			
Salitre	BA	31.300 ha	
Baixio do Irecê	BA	59.630 ha	
Pontal	PE	7.897 ha	
Sudeste – (Rodovias)			
Duplicação de Trecho Rodoviário na BR-381, Belo Horizonte – São Paulo	SP/MG	30	Recursos do orçamento fiscal previsto para os custos do processo de concessão
Construção da BR-493, Arco Rodoviário Metropolitano (Porto de Sepetiba – BR-040)	RJ	80	Conclusão programada para após 2007
Construção de Trecho Rodoviário na BR-116, Régis Bittencourt	SP	32	
Construção do Rodoanel Metropolitano de São Paulo – Trecho Sul	SP	23	
Sudeste – (Ferrovias)			
Construção do Anel Ferroviário de SP-FERROANEL – Tramo Norte	RJ/SP	66	Prevista a participação (60%) do Setor Privado
Sudeste – (Portos)			
Melhoramento da Infra-Estrutura Portuária – Porto de Sepetiba (Zona de Apoio Logístico)	RJ	-	Prevista a participação (50%) do Setor Privado
Adequação do Complexo Viário do Porto de Santos	SP	16	Prevista a participação (60%) do Setor Privado
Sudeste – (Irrigação)			
Jaíba	MG	66.000 ha	
Sul – (Ferrovias)			
Construção Contorno de Curitiba	PR	50	Prevista a participação (90%) do Setor Privado
Construção da Variante Ferroviária Ipiranga – Guarapuava	PR	110	Prevista a participação (60%) do Setor Privado
Centro-Oeste – (Ferrovias)			
Construção do Trecho Ferroviário Alto Taquari (MT) – Rondonópolis (MT)	MT	200	Prevista a participação (80%) do Setor Privado
Trem Turístico do Pantanal	MS	200	Prevista a participação (40%) do Setor Público (União e Estado); Privado (60%)

FONTE: Projeto de Lei do PPA 2004-2007 – Ministério Planejamento Orçamento e Gestão (Brasil – Um País de Todos – Governo Federal - www.planejamento.gov.br)

Consoante Borges, advogado do BNDES (*Revista do BNDES, Rio de Janeiro - dez/2003*), a prestação dos serviços de saneamento básico encontra-se concentrada principalmente em operadores públicos, que atendem aproximadamente 91% da população urbana com o abastecimento de água, sendo que 49% dos domicílios urbanos estariam conectados à rede de coleta de esgotos e destes, apenas 20% recebem alguma forma de tratamento.

O Advogado registra que, no Brasil, existem 27 Companhias Estaduais de Saneamento, as quais atendem a mais de 3.600 municípios, 1.800 sistemas municipais autônomos e que, somente na região sudeste, cerca de 30 processos de concessões plenas ou parciais estão em procedimento de licitação sendo que os principais problemas neste setor, referem-se ao déficit de atendimento concentrado nas faixas de renda mais baixas e nas regiões menos desenvolvidas. Continua seu entendimento explicitando que as perdas nos serviços de água em função de aspectos físicos e comerciais, fazem com que o fornecimento ocorra de forma intermitente e os esgotos sejam lançados *in natura* ou sem tratamento adequado nos rios, nascentes ou no solo, utilização da rede coletora de águas pluviais. Assim, entende que o inadequado atendimento aos usuários e a prestação de serviços, requer sejam tomadas medidas mais eficientes, vendo então nas parcerias a saída para a solução de tais problemas.

De acordo com Borges, a Política Nacional de Saneamento, estabeleceu como meta até 2010, o atendimento de 96% das residências com água, a coleta de 65% dos esgotos e o tratamento de 44% do esgoto coletado. Em função dessas metas, o BNDES vem buscando alternativas para criar parcerias com a iniciativa privada, de modo a viabilizar suas execuções. Para ele existem várias opções de participação privada ou de desestatização passíveis de aplicação ao setor de saneamento básico, como: contrato de administração ou gestão englobando operação e manutenção de sistemas; arrendamento envolvendo operação, manutenção, renovação ou reposição, podendo, entretanto, estar associado a mecanismos de cobrança direta aos usuários e

contemplar um sistema específico como o tratamento de água, por exemplo, ou, ainda, a totalidade do sistema de prestação de serviços e parceiro estratégico por meio de venda de participação acionária.

As concessões parciais/plenas no setor de saneamento básico, na opinião do economista Petersen, integrante da Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) (JUS NAVEGANDIS, 2000), foram as primeiras modalidades predominantes, junto à iniciativa privada, após a promulgação da Lei de Concessões. Plenas são aquelas que compreendem os serviços de água e esgoto. Parciais as que compreendem parcela de referidos serviços que são realizados complementarmente por órgão ou empresa estatal, ou por outra concessionária privada.

Entende o economista que, além dessas concessões há também a opção de venda de controle de companhias municipais de saneamento básico, por meio de alienação e controle, tanto na área municipal como estadual, para as quais demanda negociação visando regularizar a situação jurídico-institucional e viabilizar os investimentos necessários para a universalização dos serviços.

Petersen, enfatiza que a gestão integrada dos sistemas de saneamento junto a iniciativa privada, constitui-se objeto de concessão, tendo sido mais comumente outorgada pelo critério de menor tarifa ou de maior valor de outorga.

O Economista reforça a sua teoria afirmando que as concessões plenas refletem, seguramente, a melhor oportunidade de negócios para toda a cadeia de interessados e que as vantagens advindas da adoção dessa modalidade são o contraponto das dificuldades apontadas para as concessões parciais, tornando-a uma opção de desestatização adequada para municípios com população urbana superior a 70 mil habitantes.

Ainda, que o setor de saneamento básico no Brasil carece de regulamentação sólida, que defina claramente como devem ser as regras para a atuação da iniciativa privada, e que venha fixar suas diretrizes básicas, as quais

teriam o objetivo de otimizar o esforço público no sentido da universalização da água tratada e ao esgotamento sanitário.

Na sua opinião a Constituição Federal não foi clara o suficiente para determinar qual o ente governamental, se Estado ou Município, que venha a deter a titularidade para conferir, em regime de concessão, o direito para a exploração do serviço no Brasil, apenas estabelece a competência comum entre a União, os Estados e os Municípios em matéria de saneamento básico e proteção do meio ambiente, sendo necessário a conjunção de esforços a fim de assegurar a adequada prestação do serviço público.

O Economista destaca que a competência da União para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive de habitação, saneamento básico e transportes urbanos estão consubstanciados no inciso XX, do artigo 21 da Constituição Federal e que nestes termos, o poder normativo federal está restrito à fixação de diretrizes básicas a serem observadas pelas demais entidades da federação, na ação reguladora da atividade de sua competência constitucional, bem como na definição de prioridades com vistas à universalização do acesso aos serviços de água tratada e esgotamento sanitário, buscando otimizar o esforço público na referida área.

Petersen entende que a Lei n.º 9.433/97, que trata da política nacional de recursos hídricos e do sistema nacional de gerenciamento desses recursos, não define de maneira objetiva os critérios de competência para a exploração, nem tampouco estabelece forma de integração com o setor de saneamento. Continua sua explanação afirmando que, "historicamente os municípios conferiram a empresas estaduais ou até mesmo municipais, o direito de exploração do serviço de saneamento básico". Conclui seu posicionamento destacando que essa indefinição repousa sobre as áreas metropolitanas, as quais reúnem municípios limítrofes, cuja fonte hídrica seja a mesma e que nessas hipóteses, os Estados já demonstraram interesse em avocar para si a concessão do direito de exploração e, em que pese

referida indefinição, diversas empresas demonstraram interesse em investir na privatização do saneamento em território brasileiro, por meio de parcerias, considerando o imenso mercado ainda pouco explorado e a conseqüente necessidade de investimentos para o atendimento da população brasileira.

5 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROJETOS DE PPP EM MINAS GERAIS E EM SÃO PAULO

5.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROJETOS DE PPP EM MINAS GERAIS

As informações sobre o programa de PPP de Minas Gerais foram obtidas no endereço eletrônico www.ppp.mg.gov.br/noticias.htm, "Unidade PPP-MG – Notícias.

O Estado de Minas Gerais institucionalizou a parceria público-privada por intermédio das Leis Estaduais n.ºs 14.868, que dispõe sobre o Programa Estadual de PPP; 14.869, que criou o Fundo de PPP do Estado de Minas Gerais; 14.892, que alterou a denominação da Companhia Mineradora de Minas Gerais - COMIG para Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG; e do Decreto n.º 43.702, que trata da instalação do Conselho Gestor de PPP-CGP, presidido pelo Governador e composto por Secretários de Estado.

A Lei n.º 14.868, de 16.12.2003, contempla a forma de planejamento, procedimento e execução adotada pelo Governo de Minas Gerais no sentido de pôr em prática o programa de parcerias público-privadas, assim como, aprimorar a sua aplicabilidade e buscar a plenitude do seu êxito. Nela encontra-se detalhada regras referentes aos contratos de colaboração entre o Estado e o particular; diretrizes da eficiência da execução das políticas e empregos de recursos públicos; a qualidade/continuidade dos serviços prestados; a universalidade e respeito aos direitos dos usuários; o acesso a bens e serviços e garantia de sustentabilidade econômica da atividade; o estímulo à competitividade; a responsabilidade fiscal, celebração e execução de contratos; as funções reguladora, controladora e fiscalizadora do estado; a publicidade, clareza nos procedimentos e decisões; o desempenho e participação popular, mediante consulta pública.

A mencionada lei regulou e definiu as ações de governo relativas ao Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e os objetos contratados como prestação de serviços, construção, instalação, ampliação, manutenção, reforma, gestão de bens e equipamentos, instalações de uso público, terminais estaduais e vias públicas.

Destacou, também, as atividades a serem desenvolvidas nas áreas de educação, saúde, assistência social, transportes, saneamento básico, segurança, sistema penitenciário, defesa e justiça, ciência, pesquisa e tecnologia, agronegócio e em outras áreas públicas de interesse social ou econômico.

A Lei referente às PPPs vedou delegações ao ente privado e atribuiu ao Poder Executivo Estadual a elaboração anual do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, com exposição dos objetivos e definição das ações de governo no âmbito do PPP a serem executados pelo próprio poder executivo, e ainda determinou que o órgão ou entidade interessado na parceria, além de obedecer a requisitos pré estabelecidos, deverá encaminhar o projeto à apreciação do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), o qual integrará o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, com posterior aprovação, mediante decreto, do Governador do Estado.

A aludida Lei fixou, ainda, os instrumentos regulatórios de parceria quanto à concessão, permissão, licitações e contratos e estipulou a obrigatoriedade de se cumprir metas, prazos e estudo de impacto orçamentário-financeiro do contrato, sendo que este só poderá ser celebrado se o seu objeto estiver previsto nas leis do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) ou do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). E, por fim, atribuiu à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico as funções de regular, executar e coordenar as atividades operacionais relativas às parcerias público-privadas, prestar assessoria ao CGP, dar suporte técnico na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e licitatórios.

O Estado de Minas Gerais foi o primeiro a institucionalizar o novo sistema de cooperação de Parceria Público-Privada (PPP). Para o Governador do Estado, Aécio Neves, as novas leis fixam marcos reguladores para ações e serviços que vão ser prestados por meio do setor privado e da sociedade civil organizada em investimentos e empreendimentos. Na sua visão a nova legislação de parcerias com setor privado e entidades sociais é necessária em razão de mudanças ocorridas no âmbito da administração pública nos últimos anos, haja vista que não existe mais espaço na atualidade para o estado investidor, mas sim para o estado incentivador e responsável quanto às prioridades na aplicação dos recursos existentes.

O programa de PPP abre possibilidade legal para contratos de colaboração entre o Estado e iniciativa privada, no qual o setor produtivo participa da implantação e desenvolvimento de obras, serviços ou empreendimentos públicos, bem como da exploração e gestão de atividades geradas pelos investimentos em construção de estradas, redes de esgoto e segurança pública, dentre outros. Toda parceria com o setor privado será precedida de licitação.

Foram definidos como parte da primeira etapa do programa de PPP mineiro os projetos-piloto de recuperação da infra-estrutura da rodovia MG-050, a construção do Centro Administrativo do Governo do Estado, do campus da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e seis penitenciárias, bem como obras de saneamento básico nas regiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Ao lançar o primeiro programa de PPP do País, o governador mineiro demonstrou que sua expectativa quanto às PPPs é no sentido de considerar a iniciativa privada cada vez mais como um instrumento, assim como o Estado, de desenvolvimento nas áreas em que ainda existem grandes demandas e necessidades.

Com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Minas será o modelo, um laboratório, para que projetos aconteçam em todo o Brasil.

O modelo adotado por Minas Gerais para governar as PPP's encontra respaldo em colegiados e nas seguintes instituições: Conselho Gestor, Unidade PPP/MG, Grupo Coordenador do Fundo PPP, CODEMIG – provedora de ativos para o fundo; BID – apoio à Unidade PPP/MG; Banco Mundial – capitalização do fundo; Partnership UK – monitoramento da governança.

O projeto mineiro prevê o reconhecimento de governança no processo e subordinação à disciplina fiscal, a flexibilidade contratual e garantias específicas a cada contexto, de forma competitiva, e o compartilhamento de riscos e ganhos em cada projeto.

Os pontos críticos para a governança do processo de PPP em Minas Gerais consistem na necessidade de revisão da legislação, nas experiências internacionais, na instalação de um Conselho Gestor com regras específicas, na identificação de setores responsáveis pelo desenvolvimento e instrumentalização de projeto-piloto, na criação de unidades de PPP, na difusão de critérios e metodologia, na contratação de consultorias, na ampliação de auditoria e na disseminação da cultura de PPP.

O projeto mineiro destaca a necessidade de reorganizar e modernizar a administração pública estadual, bem como a de promover o desenvolvimento econômico/social em bases sustentáveis e recuperar o vigor político de Minas Gerais.

Os objetivos prioritários estabelecidos no projeto de Minas Gerais visa melhorar a segurança dos seus cidadãos, promover a infra-estrutura estadual necessária, estabelecer um novo modo de operação do Estado, sanear as finanças públicas e buscar a eficácia da máquina pública, viabilizar novas formas de financiamento dos empreendimentos e construir novo marco legal, orientado para as parcerias público-privadas.

Para viabilizar as demandas do projeto do Governo, o Estado de Minas Gerais adotou três segmentos: primeiro – os recursos serão exclusivamente de terceiros; segundo – na impossibilidade da primeira alternativa, parcerias entre o

Governo do Estado e outros agentes públicos e/ou privados, com o menor comprometimento possível de recursos do Estado e, por último, mostrando-se impraticáveis as duas alternativas anteriores, será feita alocação de recursos estaduais de modo planejado e sempre buscando o desperdício zero. Para tanto, gestão e controle intensivos e foco em resultados serão essenciais na fase de execução.

A estratégia do estado de Minas Gerais em buscar a eficácia da máquina pública para sanear suas finanças através de parcerias público-privada já apresenta resultados, pois, dos projetos-piloto prioritários da primeira etapa da aplicação da PPP, já foi desenvolvido o projeto arquitetônico do novo Centro Administrativo do Estado, criado pelo arquiteto Oscar Niemeyer. O referido projeto foi doado pelas empresas Companhia Vale do Rio Doce e CAEMI - Mineração e Metalurgia. O novo Centro Administrativo vai reunir em uma mesma área toda a administração direta e indireta do Governo do Estado.

No conceito do Governador Aécio Neves, a participação das empresas na doação do projeto arquitetônico referido é um sinal de que as parcerias vêm ganhando destaque. O Governador afirma que determinadas áreas do centro administrativo poderão ser exploradas pela empresa que investir na construção do complexo, pois nele está prevista a construção de shoppings, apart-hotéis, lanchonetes e restaurantes.

Projetado para abrigar toda a estrutura da administração direta e indireta, o centro administrativo será o maior da América Latina e compreenderá quatro prédios, totalizando 200 mil metros quadrados de área construída, além de praças de convivência, espelho d'água e áreas verdes. No projeto desenvolvido por Oscar Niemeyer, o palácio governamental tem 130 metros de comprimento e cinco pavimentos. Niemeyer criou o edifício suspenso por uma pilastra com um vão livre de 70 metros. Dois blocos de 200 a 250 metros de comprimento e entre 15 e 20 andares, abrigarão as secretarias e os órgãos a elas vinculados, abrangendo cerca de 23 mil pessoas.

A opção pelos grandes blocos ocorreu de modo a garantir a idéia de unidade de um governo e valorizar a natureza. O palácio governamental será ligado aos dois edifícios por uma rua subterrânea. Foi projetada, também, a construção de um auditório e áreas para exposição e manifestações culturais, além de local destinado à oficina de manutenção e ao setor técnico.

A previsão do Governo de Minas Gerais é de que, até o final do ano de 2006, boa parte das obras do centro administrativo estarão concluídas.

Numa segunda fase, o Estado pretende obter os mesmos resultados com outras obras, como a reforma do Aeroporto da Pampulha, a duplicação da avenida Antônio Carlos, a melhoria do acesso ao Aeroporto de Confins e a execução de adequações viárias nas imediações do Aeroporto Carlos Prates.

A Gerência Regional do Departamento de Operações do BID garantiu que os recursos para formatação dos projetos de PPP deverão ser repassados no início do ano de 2005. Para o BID, o Estado de Minas Gerais está em condições de atrair investimentos, por se lançar à frente dos demais pois foi capaz de criar a legislação e desenhar um tipo de atuação

Na visão do seu administrador, o tempo do estado investidor é coisa do passado. O Governador lembra que Minas Gerais é o Estado que está mais avançado neste novo modelo de parceria público-privada e afirma que o projeto mineiro será referência para outros estados e o governo federal e que é preciso fazer profundas intervenções na máquina pública. Destaca que os recursos para os projetos-piloto priorizados para o modelo de parcerias público-privadas adotado têm origem no FUMIN - Fundo Multilateral de Investimentos do BID e já foram aprovados pelo Comitê de Donantes, formado por países que fazem doações ao Banco Interamericano de Desenvolvimento

O governador de Minas Gerais, Aécio Neves, ao proferir palestra sobre PPP no Seminário Internacional do Fórum das Américas - Perspectivas Relacionais e Oportunidades Internacionais - em Londres, Inglaterra, em 19/05/04, e publicada no

Jornal Portal de Minas, em 20/05/04, para investidores e acadêmicos europeus, asiáticos e brasileiros, expôs uma análise da conjuntura política brasileira e apresentou os principais pontos do programa de ajuste fiscal empreendido pelo seu Estado.

Naquela oportunidade, revelou a importância de Minas Gerais ter presença no cenário internacional em fóruns absolutamente qualificados e a necessidade de abrir-se fronteiras e profissionalizar a ação de política externa. Para o Governador, o que o Estado está fazendo é mostrar as suas potencialidades para parcerias, para investimentos internos e, ao mesmo tempo, ajudar o Brasil a consolidar a sua imagem de um país que caminha na direção correta da superação das dificuldades, com a possibilidade, cada vez mais, de construir também parcerias que gerem emprego e renda.

O governador anunciou, que durante a viagem, investidores o procuraram interessados em conhecer o projeto de PPP de Minas Gerais. Julga ser a oportunidade esperada para atrair investimento internacional para obras de infraestrutura, pois há um grande interesse na área de concessão de rodovias, de ferrovias, de saneamento básico e mesmo na área de turismo.

5.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROJETOS DE PPP EM SÃO PAULO

As informações sobre a implantação de PPP em São Paulo foram obtidas junto ao Endereço eletrônico www.sp.gov.br - Governo do Estado de São Paulo/SP Notícias/Ações de Governo.

Paralelamente às discussões acerca de PPP no Congresso Nacional, a Assembléia Legislativa de São Paulo aprovou a Lei Estadual n.º 11.688, de 19 de maio de 2004, criando uma versão do programa de parcerias público-privadas.

A Lei Estadual n.º 11.688, de 19 de maio de 2004, contempla a forma de planejamento, procedimento e execução adotada pelo Governo de São Paulo, no sentido de pôr em prática o programa de parcerias público-privada, assim como, aprimorar a sua aplicabilidade e buscar a plenitude do seu êxito.

Para isso, foram previstas algumas regras principais no âmbito do Governo do Estado e sua Administração Pública direta e indireta, quanto ao Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP), destinado a fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na condição de colaboradores, atuem na implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar coletivo.

A Lei Estadual n.º 11.688/2004 estabeleceu e definiu que a PPP deverá ser desenvolvida por meio de planejamento, com priorização à implantação, expansão, melhoria, gestão ou exploração de bens, serviços, atividades, infra-estruturas, estabelecimentos ou empreendimentos públicos, obedecendo às regras da eficiência no cumprimento das finalidades do programa de parceria, e ainda, com estímulo à competitividade, sustentabilidade econômica, interesses/direitos dos destinatários dos serviços; transparência dos procedimentos/decisões e as responsabilidades fiscais, sociais e ambientais na celebração e execução dos contratos.

A aludida Lei criou, também, o Conselho Gestor da PPP, com vinculação ao Gabinete do Governador, indicando sua composição e as funções deliberativas de seus membros, e estabeleceu que a Secretaria de Economia e Planejamento exercerá as atividades operacionais de coordenar as ações de parcerias público-privadas.

Definiu, ainda, a obrigatoriedade de o Presidente do Conselho Gestor e do Secretário de Economia e Planejamento comparecerem, semestralmente, à Assembléia Legislativa, para prestar esclarecimentos sobre as atividades do órgão e apresentar os resultados das parcerias.

A mesma norma fixou as condições a serem observadas para a implementação de projetos de PPP, como: efetivo interesse público, natureza, relevância e valor de seu objeto, caráter prioritário da execução, diretrizes governamentais, estudos técnicos, viabilidade, metas, prazos de execução, amortização de capital investido, critérios de avaliação e entre outros, desempenho a ser utilizado.

Condicionou a aprovação do projeto à elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, à demonstração da origem dos recursos para seu custeio, à comprovação de compatibilidade com a lei orçamentária anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual do Estado.

Aquela Lei Estadual fixou, ainda, os mecanismos de colaboração entre o Estado e agentes do setor privado e estabeleceu que os critérios de desempenho deverão ser remunerados e que a amortização deve ter prazo compatível com o dos investimentos realizados, com o objetivo de implantar, ampliar, melhorar, reformar, manter infra-estrutura pública, prestar serviço público, explorar os direitos de natureza imaterial de titularidade estatal como marcas, patentes, bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão, resguardar a privacidade de informações sigilosas disponíveis para o Estado.

Regulamentou o estatuto, configurando a titularidade dos bens ou serviços objeto da contratação, incluindo autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo estado, empresas públicas e sociedade de economia mista.

Estabeleceu regras para os contratos de parcerias, os quais reger-se-ão pelo disposto na Lei estadual e na Lei federal correspondente, pelas normas gerais do regime de concessão e permissão de serviços públicos, de licitações e contratos administrativos, fixando metas, resultados, prazos, critérios e objetivos a serem utilizados e atingidos, forma de avaliação de desempenho e remuneração pelos bens e serviços disponibilizados, modalidade escolhida, previsão da obrigação do contratado em obter recursos financeiros para execução, sujeição aos riscos do negócio, bem como as hipóteses de exclusão de sua responsabilidade, possibilidade de término do contrato e a identificação dos gestores responsáveis pela execução e fiscalização.

Regulou a competência do Poder Público para declarar de utilidade pública os bens apropriados ao desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao objeto do contrato, bem como à implementação

de projetos associados, podendo promover as requisições e as desapropriações diretamente ou mediante outorga de poderes ao contratado.

Estabeleceu as sanções quanto aos contratos, para a hipótese de inadimplemento da obrigação pecuniária a cargo do contratante, bem como, fez previsão de mecanismos amigáveis de solução das divergências contratuais.

Constituiu a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), para o fim específico de colaborar, apoiar e viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas; disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a Administração Estadual, mediante pagamento de adequada contrapartida; gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Estado ou por entidades da administração indireta, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título.

Estabeleceu regime e regras de integralização de capital, bens e direitos da CPP, bem como, regulou a participação de capital de outras entidades da Administração Estadual.

Fixou os objetivos da CPP e a forma de celebrar, isolada ou em conjunto com a Administração direta e indireta do Estado, os contratos que visam estudos técnicos; instituição de parcerias público-privadas, locação ou promessa, arrendamento, cessão de uso, instalações, equipamentos ou bens, vinculados a projetos de PPP, direitos e obrigações, construção/reforma, regime de empreitada, pagamentos, dentre outros.

Estabeleceu que a CPP não terá quadro próprio de pessoal, podendo, para a consecução de seus objetivos, celebrar convênios com órgãos e entidades da Administração Estadual e contratar, observada a legislação pertinente, serviços especializados de terceiros.

Determinou que os projetos de parceria serão objeto de consulta pública, mediante publicação do edital na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, no qual serão informadas as justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado e fixou, ainda, o prazo para fornecimento de sugestões e por fim.

Regulou que os órgãos e entidades do Estado envolvidos no processo de licenciamento ambiental deverão priorizar a tramitação da documentação pertinente a projetos incluídos no Programa de Parceria Público-Privada.

Se a perspectiva for confirmada, o Palácio dos Bandeirantes espera obter recursos de empresas privadas para aplicar em obras de infra-estrutura que contribuirão para melhorar o acesso das cargas exportadas via Porto de Santos, assim como os anéis ferroviários e rodoviários que circundam a região metropolitana de São Paulo.

A PPP paulista terá como principais objetivos a construção dos anéis ferroviários e rodoviários da grande São Paulo. No entendimento da administração paulista, seu maior desafio é quanto ao ramo sul, cujo projeto prevê a execução de duas obras conjuntas, mediante a alocação recursos públicos estaduais e por intermédio de PPP para a sua efetivação.

Os anéis ferroviários e rodoviários, em termos de logística de transportes, apresentam grande importância para o Estado de São Paulo, principalmente no que se refere ao Porto de Santos, tendo em vista que as cargas e safras de grãos transportadas por vias férrea e rodoviária chegariam com mais rapidez ao cais, por não terem que passar pelo congestionado tráfego rodo-ferroviário da Capital.

O governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, estima que, em breve, deverá efetivar com investidores chineses um projeto de expansão da malha ferroviária. Nessa área, destaca-se o projeto que abriria um corredor ferroviário ligando o porto de Santos - SP à costa chilena, o que, entre outras coisas, facilitaria o escoamento da produção agrícola brasileira para países do pacífico, reduzindo os custos das mercadorias nesses mercados.

Entre as garantias prometidas pelo governo paulista aos investidores está a de que o Estado se compromete a bancar uma parte dos investimentos na obra e, caso não haja caixa no governo, um fundo constituído com recursos públicos irá viabilizá-la.

O Governador do Estado não descarta, ainda, o uso da PPP para futuras obras no Porto de Santos, como por exemplo o Agroporto - projeto que prevê o processamento industrial de produtos agrícolas. Acredita que deve investir maciçamente em infra-estrutura e logística, que são os principais entraves ao desenvolvimento.

Outro exemplo de parceria seria o terminal Barnabé-Bagres, que a Companhia de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (CODESP) pretende construir com infra-estrutura custeada pela iniciativa privada na área continental de Santos. As empresas seriam ressarcidas pela cobrança de tarifas portuárias. O investimento total, estimado pelo Governo de São Paulo em R\$ 2 bilhões, tem dotação inicial de R\$ 125 milhões no Programa Plurianual de Investimentos do Estado e aguarda a aprovação do Projeto de Lei das PPPs, que tramita no Congresso Nacional, para viabilizar a participação do capital privado.

Segundo o Governador, entre os potenciais interessados, estão grupos japoneses, como um consórcio entre Mitsubishi e Mitsui, espanhóis e sul-africanos. Os japoneses já ofereceram equipamentos prontos, trazidos do Japão, para a infra-estrutura, que obedecerá ao mais moderno sistema de construção de cais, conhecido como dársenas, e que menos impacta o meio ambiente.

Os estudos levantados pelo setor de engenharia da CODESP, quando do debate público sobre a dragagem, apontou que o projeto Barnabé-Bagres ocupará uma área de 6 milhões de metros quadrados e conterà cinco segmentos: de granéis sólidos, granéis líquidos, carga geral, contêineres e soja.

O potencial de operações do novo terminal possibilitará dobrar a capacidade atual do porto de Santos o qual movimentou mais de 60 milhões de toneladas em 2003.

O Superintendente de Meio Ambiente da CODESP estima que a dragagem do local deve exigir um investimento de cerca de R\$ 80 milhões. Esses recursos terão obrigatoriamente que advir dos cofres da CODESP, a quem cabe, por lei, a

responsabilidade pela dragagem seguida de aterro hidráulico nas proximidades, evitando-se que resíduos, como areia, sejam levados para fora do estuário.

Depois de uma década de adaptações à chamada Lei dos Portos, de 1993, o porto de Santos enfrenta alguns entraves, como o da pouca profundidade do canal de acesso e a necessidade de novos investimentos. Esses investimentos terão de partir do setor privado. Uma das formas de atrair novos investimentos está no modelo em desenvolvimento da Parceria Público Privada, afirma o Governador.

Como acontece com os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, entre outros, a parceria público-privada do Estado de São Paulo ainda depende a regulamentação.

Só depois que o Congresso Nacional concluir a regulamentação dos projetos de parceria público-privada na esfera federal é que os investidores conhecerão as regras e os setores de infra-estrutura que serão priorizados pelo governo. No caso de São Paulo, o Governador Alckmin prevê que o setor que primeiro deverá receber recursos será o de transportes.

Durante a cerimônia de encerramento do Fórum São Paulo Governo Presente, em Campinas, o Governador paulista autorizou assinatura de termo de cooperação com o Governo Espanhol para o fornecimento do estudo da viabilidade do investimento e a elaboração do plano de negócios para a implantação do Trem Rápido, no trecho Campinas-São Paulo. O estudo deverá ficar pronto no exercício de 2005.

A ferrovia existente transporta exclusivamente carga e este transporte vem crescendo a cada ano. Além disso, segundo informações da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CTPM) e do Metrô, seus trens, juntos, transportam aproximadamente quatro milhões de pessoas, diariamente, em São Paulo.

O governo paulista destaca que é preciso ser realista, pois o estado não terá recursos para uma obra desse porte, e ressalta que o caso é adequado para execução em parceria público-privada. Lembra, também, que o governo conta com outros projetos em parceria com a iniciativa privada, como a Linha Integração do Metrô.

Na visão dos administradores do Estado, não restam dúvidas quanto à importância do presente tema, haja vista que, além propiciar um bom negócio para a iniciativa privada e ser atrativo para o mercado de usuários, o problema estará resolvido se não for necessário o Estado entrar com recursos, porém, mesmo que necessite investir recursos públicos, isso será feito.

6 AS VANTAGENS, DESVANTAGENS E RISCOS DECORRENTES DOS PROJETOS DE PPP

Todo e qualquer empreendimento é passível de vantagens e riscos, assim, o objetivo do tema ora abordado é dimensionar, no contexto das Parcerias Público Privadas, os possíveis benefícios e os riscos que possam advir dessas parcerias.

6.1 VANTAGENS

A PPP tem-se mostrado como um instrumento de parceria com o setor privado mais flexível do que aqueles ora existentes, como a Lei de Concessões, onde o setor privado pode construir e operar, mas não pode receber remuneração parcial do setor público, ou mesmo a Lei de Licitações em que o setor privado é essencialmente um fornecedor do Estado, não podendo cobrar tarifas e estando limitado a contratos de cinco anos.

A participação do setor privado em investimentos junto ao setor público, por meio das parcerias, deve proporcionar uma série de vantagens/benefícios a exemplo dos ganhos de eficiência que podem vir a possibilitar o desenvolvimento da infra-estrutura do país com menor custo e oferecimento de serviços públicos de qualidade, em menor prazo.

Assim, logra-se alcançar a elevação do nível geral de investimentos do país, com um conseqüente aumento da carteira de projetos economicamente viáveis e a superação de gargalos e estímulo a outros investimentos.

As vantagens advindas dos projetos de PPP, sob a ótica de Mantega (Agosto/2004- Revista Negócios Públicos), podem ser assim definidas: redução do risco de déficit de abastecimento e universalização do acesso no setor elétrico, através da expansão da geração de energia elétrica em Usinas Hidrelétricas, Termoelétricas e Eólicas já instaladas, da expansão das linhas de transmissão e Universalização dos serviços de energia elétrica; o alcance de auto-suficiência em

petróleo, pelo setor de petróleo e gás, por meio da ampliação da produção de petróleo, do aumento da capacidade de refino de petróleo e da ampliação da malha de gasoduto; a melhoria das condições fiscais e operacionais, no setor de transporte e logística, em razão do término de obras em andamento e a eliminação de gargalos; a ampliação da infra-estrutura de recursos hídricos onde vislumbra-se o abastecimento de água em zonas semi-áridas, através de projetos de revitalização e integração de bacias, bem como o fornecimento de água potável em localidades do semi-árido. O seguro garantia, instituído no Brasil em 1967, como forma de assegurar o cumprimento de uma obrigação contratual, desta forma agradando empresas e órgãos públicos. Um exemplo é sua presença em contratações públicas como a construção da hidrelétrica de Itaipu e o processo das concessões das rodovias do estado de São Paulo. Com a aprovação da PPP no Senado haverá um conseqüente aumento de contratação de obras e a aceleração do processo de privatização, o que gerará um grande volume de contratações em razão dessa modalidade de seguro.

Ao abordar o tema "O Crescimento Sustentável da Infra-estrutura e os Novos Mecanismos de Parcerias" (08/06/2004), Mantega defendeu que as vantagens que as PPPs devem proporcionar consistem na viabilidade de um volume de investimento superior ao que seria possível apenas com os mecanismos tradicionais, na maior agilidade na execução dos projetos, na alocação adequada de riscos (transferência de determinados riscos ao setor privado estimula a busca de eficiência) e na redução de custos e incentivo à melhoria de desempenho.

A idéia de que as PPPs possibilitem o desenvolvimento da infra-estrutura do país, ganha reforço ao se verificar opiniões à respeito da aplicação deste mecanismo em outros países, a exemplo do exposto por McCormick (23 jun. 2004), ao destacar que as PPPs, no Reino Unido, "são uma das principais formas de financiamento em projetos de infra-estrutura, apresentando vantagens significativas quando comparadas com os mecanismos tradicionais de financiamento do governo,

ou seja, arrecadação mediante tributos e empréstimos. A vantagem de maior destaque provavelmente decorre da própria natureza da PPP, e especialmente do seu financiamento pelo setor privado (que é verificado como regra geral), que demanda uma análise excepcionalmente rigorosa dos custos e cronograma de construção e da possibilidade dos custos efetivos serem suportados, direta ou indiretamente, pelos beneficiários que usufruirão do projeto uma vez concluído."

Na opinião de Piva (Presidente da ANAPAR - Associação Nacional dos Participantes dos Fundos de Pensão - ago. 2004), os benefícios decorrentes das PPPs são tanto para o governo, quanto para o setor privado. Para o governo citou a alavancagem de investimentos de natureza pública num ambiente de restrição orçamentária por parte do Governo, a permissão da formalização de modelos de negócios que incentivam a participação do capital privado – melhor distribuição de riscos e benefícios, a redução do custo de construção e de operação e a ampliação de oportunidades para a captação de recursos no mercado externo. Para o Setor Privado, a criação de oportunidades de negócios rentáveis e de longo prazo, a introdução de garantias por parte do governo de forma a permitir o equilíbrio dos riscos e benefícios, otimizando-se, assim, a estrutura de capital, a criação de maior oportunidade de acesso ao mercado internacional de capital.

Na concepção de Camargo (2004), a principal vantagem das PPPs decorre da impossibilidade prática de desenhar contratos completos, ou seja, contratos que sejam capazes de prever todos os aspectos necessários para que os objetivos sejam atingidos, todos os eventos futuros que irão afetar a lucratividade do investimento. Devido a essa impossibilidade, o ofertante do serviço poderá modificar as condições inicialmente contratadas, dentro de certos limites, sem que esteja violando o contrato. O professor enfatiza que essa vantagem gera incentivos para o investidor privado, como a realização de investimentos que reduzam custos e, simultaneamente, aumentem a qualidade dos serviços ofertados, através da utilização de tecnologia avançada e, ao mesmo tempo, o aumento da qualidade da obra.

Outra vantagem destacada por Camargo prende-se ao ganho de eficiência microeconômica das PPPs, decorrentes do fato de que o mesmo agente privado irá construir e utilizar o ativo posteriormente para ofertar o serviço, que é o objetivo do contrato. Camargo salienta que as PPPs têm a vantagem de a obra ser financiada com recursos privados, o que permite ao governo aumentar o investimento em infraestrutura sem aumentar seu endividamento, utilizar a maior capacidade administrativa e de inovação e transferir pelo menos parte do risco do investimento para o setor privado.

6.1.1 Vantagens sob a Ótica dos Estados Unidos

À prática de recorrer a colaboração público-privada, possibilita a introdução de inovações e melhorias de procedimentos, não só adotando um modo de atuar mais eficaz, como também eliminando processos superados ou cortando serviços inutilizados ou ineficazes. Nesse sentido, nos Estados Unidos, consoante Menchick, a possibilidade de resolver determinados problemas como uma colaboração público-privada pode ser um incentivo para reprojeter o financiamento de um serviço, melhorando-o. Dentre essas melhorias, e por conseqüência, vantagens, Menchick destacou o aumento de eficiência e inovação, onde as empresas de sucesso podem exercer suas capacidades na colaboração entre o setor público e o privado, sobretudo no que concerne à apuração dos custos, à preocupação com a qualidade dos bens e serviços produzidos. Esses benefícios podem ser alcançados por contratos de empreitada com as empresas privadas. Nessa mesma linha de raciocínio destacou o aumento da vinculação das administrações às necessidades dos cidadãos e usuários dos serviços vislumbrando o funcionamento da burocracia amparada por procedimentos que visem proteger sua própria estrutura, em vez de melhorar o serviço, tornando-o mais eficiente. Menchick enfatiza sua posição esclarecendo que: "só o fato de que governos e órgãos públicos se mostrarem interessados na colaboração entre o setor público e o privado pode por si só estimular um aumento à atenção da clientela". Outro aspecto apontado foi a liberdade de regulamentação dos projetos, onde se concentra uma grande

vantagem público-privada, pois torna os administradores que delas participam mais conscientes do caráter obsoleto ou da inútil rigidez de certas normas.

6.2 DESVANTAGENS

O investimento privado depende, sobretudo, de regras claras, estáveis e duradouras. A preocupação do retorno do investimento de longo prazo deve ser uma constante, uma vez que as regras que regem a PPP podem sofrer alterações a cada mudança de governo, ou seja, de quatro em quatro anos. No setor elétrico, por exemplo, até sair do papel para começar a gerar energia, uma hidroelétrica leva de oito a dez anos.

Além da mudança de governo ser um fator comprometedor para o sucesso da PPP, outro agravante é o lançamento independente dos projetos, decorrente da falta de noção de limitação de capital o que pode permitir que sejam postos em prática projetos não prioritários, em detrimento daqueles de maior relevância.

Uma outra desvantagem é a falta de verbas orçamentárias para determinados ministérios podendo acarretar desinteresse da participação privada em alguns segmentos, tais como o setor elétrico e de saneamento, hoje carentes de investimento, desencadeando-se, assim, possíveis gargalos.

A falta de capacidade de investimento público para acompanhar o crescimento econômico necessário e a falta de capacidade do setor público para gerir o processo também são vistas como a limitações ao sucesso da PPP.

Por fim, o próprio menosprezo das possíveis desvantagens e riscos gera uma desvantagem.

6.3 POSSÍVEIS RISCOS

Como uma das principais vantagens para o sucesso dos projeto das PPPs identificou-se a garantia da melhoria da infra-estrutura tão necessária no País para que esse possa crescer e se desenvolver.

No entanto Jereissati (2004), um dos principais opositores do projeto do Governo no Senado, acredita que, se mal implementadas, podem abrir caminho para a corrupção e aumentar a dívida pública. Para embasar sua teoria afirma que o projeto em tramitação no Senado Federal, tem inconsistências que permitirão o favorecimento e à corrupção e portanto merece reparos.

O projeto consente ao empreendedor privado propor uma parceria, apresentar projeto e por tal ser indenizado, mesmo se não for o vencedor da licitação. Além do risco de se criar uma verdadeira "indústria de projetos", isso retira do poder público aquilo que é sua atribuição precípua de formular políticas de desenvolvimento. Desobriga que sejam observadas as limitações de garantias exigíveis do parceiro privado, previstas na legislação em geral. Significa dizer que não haverá critérios objetivos para fixar o montante ou valor das garantias, facilitando casuísmos e dirigismo nas concorrências.

Em outro momento Carvalho (2004), Jereissati ratificou sua opinião apontando os itens que precisam ser alterados para que o projeto seja passível de aprovação sem oferecer riscos. O principal deles diz respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, que estaria ameaçada no texto preliminar das parcerias: "Estados e municípios poderão driblar o limite de gastos públicos: basta que estes façam parcerias onde as empresas privadas sejam as tomadoras do crédito. Prefeitos e governadores poderão, desta forma, assumir financiamentos de maneira indireta, dando garantias de pagamentos futuros. Assim, a dívida seria jogada para a frente, sem que esta fosse contabilizada pelo governo federal". Tal falha seria passível de ser contornada mediante a inclusão de um artigo em que fosse previsto que parte do compromisso relativo ao crédito fosse contabilizada no ato da contratação de determinada obra. Outro item que é visto como risco, infere que o texto do projeto das PPPs fere o princípio da Lei de Licitações: "O projeto das parcerias acaba com os limites para as exigências de pré-qualificação. Com isso, os governos poderão fazer exigências de tal forma que já estarão, indiretamente, pré-selecionando os vencedores". Risco de demanda (pode cair a demanda pelo serviço, permanecendo a obrigação de o Estado remunerar o ente privado).

A falta de definição da assunção de riscos no projeto das PPPs, tem sido alvo de críticas, não somente por Jereissati. Nassif (2004), também prega que a redação do texto do projeto das PPPs, engloba concessões e permissões, sendo vaga quanto aos riscos, limitando-se a dizer que haverá "repartição de riscos de acordo com a capacidade dos partícipes em gerenciá-los" e que haverá "sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas do projeto de parceria", porém não definindo adequadamente o que isso quer dizer. O Governo tem na carteira de possíveis projetos, vários empreendimentos que não dariam lucro no curto prazo. A empresa entraria com os recursos e o trabalho e o Estado se comprometeria a garantir a rentabilidade do investimento até que se tornasse lucrativo.

Na perspectiva do Banco Mundial, "os riscos de investimentos para o desenvolvimento devem ser suportados pela parte mais apta a enfrentá-los. A privatização seria um modo de transferir riscos do Estado para o setor privado. Porém, há muitas indefinições legais que geram problemas graves. Isto porque as leis que criam os esquemas de PPP – e este é o caso também do PL n.º 2546/2003 – não distinguem entre os diversos tipos de risco a que se sujeitam os investimentos, nem determinam como os riscos devem ser enfrentados." Dependendo da redação e interpretação que vierem a ser dadas aos contratos de PPP, podem advir riscos e conseqüências, dentre os quais destacam-se os riscos tecnológicos, no qual o empreendimento pode ficar defasado por inovação tecnológica não absorvida, ficando o público sem o serviço de qualidade e sem beneficiar-se; o risco de competição, nos quais os competidores, inclusive com capital nacional, podem oferecer serviços melhores ou mais baratos, que não poderão ser preferidos pelo Estado para oferta ao público durante o período de contrato de PPP; riscos cambiais, onde a depreciação da moeda local pode trazer prejuízos quando o financiamento do empreendimento é em moeda estrangeira; riscos de inadimplência, podendo haver elevação da taxa de inadimplência da parte dos consumidores, permanecendo a obrigação de o Estado remunerar o ente privado; risco regulatório, em que o Estado pode, em resposta ao clamor público, reformar a regulação do setor de atividades em causa, o que poderá

importar em responsabilidade do Estado para indenizar o ente privado, caso o equilíbrio financeiro do contrato de PPP seja atingido e risco de impacto social ou ambiental negativo, as leis de PPP, como é caso do texto do PL n.º 2546 / 2003, muitas vezes não prevêm a obrigatoriedade de consultas públicas ou de licenciamento ambiental, permanecendo privados e pouco transparentes os procedimentos de decisão, com maiores chances de os projetos terem impactos como o aumento de preços dos serviços, a repressão salarial, o desemprego e a degradação ambiental.

Uma das características fundamentais da PPP, na visão de McCormick, Sócio de King & Spalding International LLP, escritório de Londres, consiste na transferência do risco do setor público para o setor privado, sendo normalmente considerada a justificativa principal para o custo do financiamento (que pode ser mais elevado do que o custo de empréstimos contraídos pelo governo em certos países). Assim, o risco é visto como um ponto crítico nessas operações, exigindo especial atenção durante a negociação, enfatiza que "na sua essência, o risco assumido pelo setor privado mudará significativamente dependendo da forma de geração de receitas do projeto. Se, por exemplo, o governo paga uma parcela considerável de receitas em função da disponibilidade do projeto (e não do uso efetivo), o setor privado será francamente favorecido, já que o risco de mercado será substancialmente reduzido".

O PL n.º 2546/2003, na versão apresentada pelo governo, não contempla as hipóteses da maioria dos riscos apontados acima, nem propõe regras suficientes para que os direitos dos cidadãos ao provimento de bens e serviços essenciais (gratuitamente ou a preços acessíveis) permaneçam efetivamente a salvo de riscos evitáveis. Por outro lado, o debate no Congresso Nacional não tem sido suficiente para promover uma compreensão aprofundada das possíveis conseqüências dos esquemas de PPP sobre o interesse público no Brasil.

O Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo, Quaresma Filho, ao discutir o tema "Parceria Público Privada – Posição do Sinduscon/SP", propôs mudanças em diversos dispositivos, em razão da redação

do Projeto de Lei possibilitar o cometidos ao abrigo da nova lei, de atos ilícitos e atentatórios aos interesses públicos, ora preservados pelas Leis de Responsabilidade Fiscal e de Licitações. O primeiro problema apontado refere-se a insegurança que seria gerada na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pela redação do projeto, parte dos orçamentos de futuras administrações públicas ficará comprometida e os pagamentos para honrar os compromissos das PPPs terão precedência sobre outros gastos de governo. Isso significa que as administrações públicas poderão gerar compromissos para as seguintes, obrigando-as ou a cortar investimentos sociais ou a elevar tributos. Outro risco aventado por Quaresma Filho é o de que parte dos financiamentos virá do BNDES ou de fundos estatais, onde o próprio governo contratará obras de interesse público com recursos que ele emprestará à iniciativa privada, o que vai de encontro ao conceito da PPP que é o de utilizar financiamentos privados, nacionais ou internacionais, e não públicos.

Cabe enfatizar os riscos sob o ponto de vista de outros países, a exemplo da Itália, no qual o jurista Giuseppe Pericu, já em 1992, ao abordar o tema sobre as PPPs, explicitou que não há dúvida de que as administrações públicas, sobretudo as das grandes cidades, acham-se em situação difícil, de crise, entendendo que a Administração Pública é portadora de interesses que não são exclusivamente seus, mas também de particulares, incluindo-se aí, o setor privado. Expõe que em uma série de hipóteses em que o legislador, intervindo em casos particulares, procura confiar a agentes estranhos à administração pública, a realização de objetivos considerados essenciais para a própria administração, permitem o desenvolvimento de acordos impróprios, uma vez que esses diversos modos de colaboração entre o setor público e o privado, podem favorecer certos grupos em detrimento de outros. Entende que associado a essa situação tem-se uma forte lesão da paridade de tratamento, gerando desigualdade quanto à escolha do setor em que a administração pública pode operar. Assim, de um lado a causalidade das decisões e das possibilidades, de outro, o risco de uma acentuada desigualdade de posições.

Segundo Camargo (2004), os riscos, sob a ótica fiscal, apresentados pelas PPPs, depende de quanto dos riscos do empreendimento será transferido para o setor privado. Camargo destaca os diferentes tipos de risco presentes nos contratos de parceria, dentre eles o risco dos prazos de construção e custos a ele associados, o risco financeiro advindo da variação da taxa de juros e de câmbio, o risco de performance no tocante a viabilização do ativo no momento oportuno, o risco de previsão de futura demanda pelo serviço, e, por fim, o risco correspondente à definição do valor residual do ativo, no final do contrato. O economista entende que, quanto menor a parcela dos riscos transferida para o setor privado, mais o investimento se assemelha a um investimento público, destacando o fato de que quando todo o risco é assumido pelo setor público, o investimento, ainda que tenha sido financiado privadamente, deveria ser contabilizado como investimento público, na forma de um "empréstimo" do parceiro privado. Outro risco vislumbrado em sua tese reporta-se à utilização de bancos oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) e fundos de pensão de empresas estatais como financiadores ou parceiros dos contratos de PPPs.

6.3.1 Como Reduzir os Riscos

As PPPs não são apenas um modo de encomendar ao setor privado investimentos novos, mas também representam meios de economizar recursos hoje já comprometidos efetivamente pela administração do Estado. Segundo Rabello, diretor da SR Rating, o governo poderia priorizar parcerias em atividades em que já está presente, reduzindo seus gastos. Do ponto de vista da análise de crédito, Rabello entende que um projeto economizador implica um risco menor e tem maiores chances de obter financiamento. No entanto, diz o executivo, que uma PPP que crie novas necessidades de desembolso será sempre encarada como um elemento de risco a mais e que hoje já há projetos estaduais de criação das PPPs que caminham nesta direção. Citou que em Minas Gerais, o projeto que institui as

parcerias estimula este tipo de ação economizadora. Rabello evidencia que para reduzir os riscos envolvidos, e atrair a iniciativa privada, o projeto federal deve propor a criação e capitalização de um Fundo Fiduciário de Incentivo às Parcerias Público-Privada, com recursos obtidos das licitações das PPPs que têm viabilidade econômica. Na sua concepção, a criação de um fundo garantidor é um bom instrumento de redução do risco do crédito, sendo preciso criar mecanismos em que o investidor, por exemplo, um fundo de pensão, tenha acesso direto aos recursos do fundo em caso de inadimplência. Para o diretor da SR Rating, além da preocupação com a redução dos riscos e atração de recursos, também seria importante profissionalizar o exame dos ativos envolvidos no projeto. Rabello explica que a avaliação dos ativos deve ser transparente e profissional. No tocante a medição do risco de crédito, considera interessante que seja feito algo como hoje ocorre com os Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios (FIDC), que se destinam à aplicação de parcela preponderante do patrimônio e que, por norma da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), os investimentos só podem ser definidos levando em consideração a avaliação da qualidade do crédito.

CONCLUSÃO

Com a iniciativa do governo em promover a implementação dos projetos de infra-estrutura por meio de parcerias público-privadas (PPP), surge uma nova metodologia de contratação pública, com regras jurídicas destinadas a otimizar a participação do setor privado e a garantir os investimentos realizados nos projetos.

De forma geral, parcerias público-privadas são todo tipo de associação entre a Administração Pública e os particulares, mesmo quando isso não implicar diretamente na prestação de serviços públicos ou na construção de obra de infra-estrutura. As concessões, permissões e privatizações também são, em última instância, formas de associação entre os setores público e privado. Todavia, quando se fala, especificamente, nos contratos de parceria público-privada, quer-se referir àqueles contratos surgidos no Reino Unido no início da década de 1990, que também são chamados de Private Finance Initiative (PFI). Em síntese, na acepção *stricto sensu*, a PPP é o engajamento dos setores público e privado, em cooperação e parceria, na criação de infra-estrutura e prestação de serviços à população, caracterizada pelo compartilhamento de investimento, risco, responsabilidade e recompensas entre os parceiros.

O modelo de PPP foi criado originalmente na Inglaterra, onde já viabilizou investimentos públicos e privados em um valor superior a trinta bilhões de libras esterlinas, segundo informações da empresa PricewaterhouseCoopers.

Conforme informações obtidas no texto *Public Private Partnerships: UK Expertise for International Markets*, guia criado pelo International Financial Services (IFSL), Londres, com base em dados fornecidos, principalmente, pela KPMG, PricewaterhouseCoopers, Norton Rose e Partnership UK, a experiência inglesa demonstra que a falta de prioridades e de organização causaram uma série de problemas, posteriormente superados com a criação de uma força-tarefa dividida em duas organizações, que funcionam em parceria com os governos central e locais: A

Partnership UK, que é uma agência mista, também oriunda de parceria público-privada; e o Office for Government, que colaboram com a criação de novos negócios.

Além da Inglaterra, outros países estão adotando as PPPs como forma de financiamento de grandes obras de infra-estrutura. Austrália, Japão, Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Holanda, Portugal, Espanha e África do Sul já contam com projetos oficiais de PPP em funcionamento. Por outro lado, as nações líderes da União Européia, Alemanha e França, seguem mais lentamente na implantação das PPPs.

No Brasil, o Projeto de Lei n.º 2.546/2003, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública, encontra-se na pauta de prioridades em votação no Congresso Nacional, em razão da perspectiva, a exemplo de outros países, de que tais parcerias possibilitarão o aumento de investimentos, suprimindo demandas em áreas atualmente deficientes.

O PL n.º 2.546/2003 possibilita que expressivo número de ações acordadas entre a administração pública e a iniciativa privada seja classificado como PPP. Isso ocorre em consequência da abrangência do conceito e da competência administrativa estabelecidas nesse Projeto de Lei.

O mencionado PL é dividido em âmbito de aplicação, regras contratuais, licitação, disposições gerais e finais. Caso aprovado, representará grande avanço nas relações entre os setores público e privado em relação à legislação que o precede, uma vez que a lei de concessões e permissões não permite ao setor privado receber remuneração parcial do setor público, e a lei de licitações limita os contratos ao prazo de 60 meses.

Na forma como definido no Projeto de Lei, os contratos de PPP não serão contratos privados da Administração Pública. Tais contratos estarão sujeitos ao regime de Direito Administrativo. Em suma, isto quer dizer que permanecerá em plena vigência o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, consubstanciado nas chamadas cláusulas exorbitantes.

Portanto, a Administração Pública, desde que mantida a equação econômico-financeira do contrato, estará autorizada a modificar ou acompanhar a

execução do contrato, bem como rescindi-lo, por razões de legalidade ou por interesse público.

A natureza jurídica do contrato de PPP no modelo inglês é substancialmente diferente da que está prevista para ser adotada no modelo brasileiro, o que pode causar sérias repercussões no sucesso das parcerias no Brasil. Na PPP britânica, o inadimplemento pode ser causa para a rescisão contratual, enquanto, no Brasil, além de ser possível o inadimplemento, a Administração terá o poder de resilir unilateralmente o contrato, no interesse público, o que representa uma garantia a menos para o empreendedor.

A norma em estudo prevê, ainda, que todas as ações deverão ser avaliadas e autorizadas por um órgão gestor, que será instituído por ato do Poder Executivo e que terá entre as suas atribuições a de examinar, para cada PPP, o impacto sobre o equilíbrio fiscal de longo prazo da administração pública. Grande parte do sucesso da implementação dessa idéia de parcerias dependerá da sua atuação, análise e autorização.

Os projetos de PPP abrangem diversos setores de infra-estrutura, tais como rodovias, ferrovias, aeroportos, portos, transporte urbano, saneamento e tratamento de esgotos, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, petróleo e gás, construção de prédios públicos, unidades prisionais, habitação, escolas, hospitais, centros de convenção, dentre outros. Dos principais projetos vislumbrados no plano plurianual de 2004 a 2007, o Ministério do Planejamento editou em dezembro de 2003 uma carteira de projetos passíveis de serem licitados sob o regime de PPP, discriminada na capítulo 4 da presente pesquisa. São projetos federais de rodovias, ferrovias, portos e irrigação, com porcentagens variadas de participação da iniciativa privada.

Antecipando-se à edição da lei federal contendo as normas gerais sobre parcerias público-privadas, diversos Estados vêm criando suas próprias normas sobre o tema, valendo-se, para isso, do art. 24, § 3.º, da Constituição Federal, que lhes dá a

prerrogativa de exercitar plenamente a competência legislativa concorrente na ausência de normas gerais federais – com a peculiaridade de que a superveniência da lei federal suspenderia a eficácia das normas locais.

O pioneiro na criação das normas locais da PPP foi o Estado de Minas Gerais, ao editar a Lei Estadual n.º 14.868, de 16/12/2003, demonstrando intenção progressiva nas relações entre o Estado e o Setor Privado. A legislação paulista veio através da Lei n.º 11.688, de 19/05/2004, regulamentada pelo Decreto n.º 48.867, de 10/08/2004. Outras também têm sido editadas, como é o caso dos Estados de Santa Catarina e Goiás.

Todas as leis estaduais seguem as mesmas linhas gerais, baseadas na estrutura fundamental do projeto federal, porém, há diferenças importantes, tanto entre as próprias leis estaduais quanto entre estas e o projeto federal.

Contudo, naquilo em que o regime de PPP pode ser inovador, há uma grande restrição à competência legislativa estadual, derivada das normas gerais sobre licitações, contratos administrativos, concessões e direito financeiro atualmente em vigor. Isso pode dificultar a aplicação autônoma das leis locais. Em muitos casos, atos administrativos praticados diretamente com base nas leis locais terão duvidoso fundamento de validade, o qual somente se tornará claro e inquestionável após a definição das normas gerais por intermédio da lei federal de PPP.

A limitação de recursos para investimentos públicos faz da Parceria Público Privada uma estrutura inovadora no Brasil para viabilizar projetos de infraestrutura em geral.

Assim, logrou-se, também, nesta pesquisa, visualizar as vantagens e riscos decorrentes da formalização de tais projetos, onde restou demonstrado, inicialmente, as vantagens sob a ótica da Administração Pública, tendo sido dado destaque para os benefícios que setores como o elétrico, de petróleo, e, principalmente, o de transporte alcançarão por meio das parcerias, em razão do somatório de recursos públicos e privados, que subentende-se, sejam superiores aqueles que por ventura seriam disponibilizados para projetos nas respectivas áreas.

As PPPs visam beneficiar governos com limitados recursos fiscais e tecnológicos no desenvolvimento de projetos de infra-estrutura e buscam a melhoria da eficiência e ganhos sociais.

Para a iniciativa privada, a principal vantagem reside na oportunidade de negócios rentáveis e de longo prazo, em áreas antes restritas da União, com garantias por parte do governo do equilíbrio entre os riscos e os benefícios.

Ainda no campo das vantagens foi dado ênfase aos Estados Unidos que vislumbrou nas parcerias o aumento de eficiência e inovação, salientando que, naquele país, o retorno da colaboração das empresas particulares ao setor público, veio em forma do aumento da qualidade dos bens e serviços produzidos, tornando-os mais eficientes.

Cabe enfatizar que a mudança de governo, além da falta de verbas orçamentárias para determinados ministérios, são vistas como os fatores comprometedores nos projetos de parceria.

Assim, não se deve criar expectativas excessivas à respeito das vantagens decorrentes dos projetos de parceria e tampouco subestimar os riscos.

Tais riscos são vistos como um ponto crítico nessas operações, uma vez que na redação dada pelo Projeto de Lei n.º 2.546/2003, há a possibilidade de o risco assumido pelo particular mudar expressivamente dependendo da forma de geração de receitas do projeto.

Ainda, há o risco, de que as PPPs não atraiam, na magnitude esperada, a iniciativa privada para implantar empreendimentos que não apresentem viabilidade econômica, sempre que a administração não conseguir convencer o empreendedor privado de que terá recursos no futuro para realizar todos os pagamentos contratados, ou que não seja capaz de estabelecer os marcos regulatórios setoriais.

Em síntese, a administração deverá garantir à iniciativa privada de que terá fontes de recursos durante a vida útil do projeto e que irá comprometer esses recursos com os pagamentos que deverá realizar.

Torna-se evidente o posicionamento da Administração Pública, diante da vontade de aprovar medidas no sentido de buscar, de forma imediata, uma mudança no atual pano de fundo das relações do Estado com a iniciativa privada. Mudança esta que objetiva entregar ao setor privado, uma estrutura obrigacional mais estável e mais confiável, onde o parceiro privado possa ter convicção de que o risco político encontra-se degredado, ou na pior hipótese, minimizado a um coeficiente aceitável dentro das possibilidades de assunção de riscos empresariais, sendo certo que o cumprimento das obrigações, assumidas pela Administração Pública, ocorrerá por uma via ou por outra, em face da existência de um Fundo específico para aquelas obrigações contratadas com recursos suficientes para a finalização dos projetos e o pagamento total dos respectivos financiamentos.

Por fim, entende-se que a lei de PPP, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, não é por si só um marco regulatório. A sua existência tem como objetivo principal fomentar a utilização das PPP e preencher certas lacunas existentes na legislação vigente, complementando as atuais regras aplicáveis aos procedimentos licitatórios e aos contratos administrativos.

o que deve sustentar programas de PPP é a transparência quer por parte do setor público, quer pelas ações da iniciativa privada. Mais do que a obrigação de informar, o Estado deve cultivar o desejo de fazê-lo, desde sua raiz, ou seja, desde a justificativa da escolha do projeto, sua modelagem, os processos licitatórios, a execução das garantias, os ganhos e todos os demais atos envolvidos. A ampla visibilidade de todas as decisões do Administrador é o terreno fértil para que os projetos de PPP.

REFERÊNCIAS

- ATHAYDE, Luiz Antonio. A importância da governança para a consolidação de Programas PPP. **Revista Negócios Públicos**: Negócios Públicos do Brasil, ed. n.02, p.36-40, out. 2004.
- BERCLAZ, Márcio Soares. Algumas considerações sobre o princípio do interesse público no âmbito do direito administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, a.7, n.60, nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3545>>. Acesso em: 24 ago. 2004.
- BONELLI, Claudia Elena; CINTRA, Antonio Felix de Araujo. A sistemática contratual das PPP. **Jus Navigandi, Teresina**, a. 9, n. 504, 23 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5973>>. Acesso em: 24 nov. 2004
- BONELLI, Claudia Elena; IAZZETTA, Rodnei. Parcerias público-privadas: o marco regulatório das diversas atividades passíveis de implementação sob o regime de PPP. **Jus Navigandi**, Teresina, a.9, n.504, 23 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5972>>. Acesso em: 24 nov. 2004.
- CAMARGO, José Márcio. PPP, eficiência e risco. **Folha de S. Paulo**, 03 nov. 2004.
- CARVALHO, Daniele. PPP dá margem à corrupção. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p.7, 20.10.2004. (Caderno A).
- CASTRO, Paulo Rabello de. PPPs podem melhorar crédito e gasto público - Consórcio Nacional de Licitação (CONLICITAÇÃO) – o futuro das licitações. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, de 25 out. 2004.
- COELHO, Ricardo Vieira. Mercado acredita em novos investimentos. Project Finance Congress 2004. Rio de Janeiro: Sheraton Rio Hotel & Towers. 20 a 23 de setembro de 2004. Produto da IBC do Brasil. (Conferência).
- DIÁRIO DO EXECUTIVO. 17.12.2003, p.1, Decreto 43702/2003.
- DINIZ JR., Cláudio. PPP fundos garantidores. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Palestra). Disponível em: <especiais.valoronline.com.br/seminarios/parceriapublicoprivadasaopaulo/Claudio_Diniz.ppt>.
- EXPERIÊNCIA internacional das parcerias público-privadas: o exemplo inglês – CNI. Nossas credenciais em formação de "PPP". In: Price Waterhouse; Coopers Silva, Chistyane – uma idéia que pode dar certo. **Revista Veja**, São Paulo, 8 set. p.127, 2004.
- GOVERNO do Estado de São Paulo/SP Notícias/Ações de Governo e publicadas nos Jornais O Estado de São Paulo e Gazeta Mercantil em dezembro de 2003. Disponível em: <www.sp.gov.br>. Acesso em: ago. 2004.
- INFORME n.4. Brasília, 26 fev. 2004 - REDE BRASIL. Sobre instituições financeiras multilaterais – assunto – PPP: uma caixa de pandora com aval das IFMs. disponível em: <http://www.rbrasil.org.br/publicacoes/artigos/rB1VBDqZuO/Informe_04.doc>.

JEREISSATI, Tasso. Senador da República pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB-CE). Os Riscos das PPPs. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 set. 2004. Disponível em: www.senado.gov.br.

JEREISSATI, Tasso; SALVATTI, Ideli. As PPPs estão prontas para ser votadas? **Jornal do Senado**, Brasília, n.9, 13 a 19.09.2004.

LODOVICI, E. Samek; G. R. BERNAREGGI. Parceria público privada: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus Editorial, 1992. In: MENDICHIK, Mark David. **Cooperação público-privada**: que não fique só "o riso do gato". São Paulo: Summus Editorial, 1992. In:

MANTEGA, Guido. O crescimento sustentável da infra-estrutura e os novos mecanismos de parcerias. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 8 de junho de 2004. (palestra) Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

MANTEGA, Guido. PPPs um novo jeito de caminhar - governo discute as vantagens das parcerias público privadas na promoção do desenvolvimento do Brasil. **Revista Negócios Públicos**, ed.1, ago. 2004.

MCCORMICK, Roger. A experiência das parcerias público-privadas no Reino Unido. **Jus Navigandi**, Teresina, a.8, n.351, 23 jun. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5362>>. Acesso em: 07 out. 2004.

MELO, Felipe de. Parcerias público-privadas e o novo direito administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, a.9, n.504, 23 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5970>>. Acesso em: 23 nov. 2004.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Perspectivas na implantação do sistema de parcerias público-privadas (ppp). **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, 2003. (Doutrina/Parecer/Comentários - 1019/118/Dez/2003)

NASSIF, Luiz. PPP e a transparência. Folha de S. Paulo, fev. 2004. (Biblioteca Virtual, artigos UFRJ).

NEVES, Aécio. Perspectivas relacionais e oportunidades internacionais. **Seminário Internacional do Fórum das Américas**. Londres-Inglaterra, em 19/05/04. Publicada no Jornal Portal de Minas em 20/05/04.

PASIN, Jorge Antonio Bozoti; BORGES, Luiz Ferreira Xavier. A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.10, n.20. p.173-196, dez. 2003.

PERICU, Giuseppe. **Rumo a novos modelos jurídicos na relação público-privado.**, São Paulo: Summus Editorial, 1992.

PETERSEN, Oscar; BRANCHER, Paulo. A privatização do setor de saneamento básico no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, a.4, n.40, mar. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=450>>. Acesso em: 13 ago. 2004.

PINTO, José Emílio Nunes. As parcerias entre o setor público e o setor privado. **Jus Navigandi**, Teresina, a.7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3839>. Acesso em: 24 jun. 2004.

PIVA, Luiz Guilherme. **Os fundos de pensão e as parcerias público-privadas: oportunidades e desafios**. Porto Alegre: ANAPAR (Associação Nacional dos Participantes dos Fundos de Pensão, ago. 2004

QUARESMA FILHO, Artur. **Parceria público privada**. Posição do SindusCon-SP - Projeto da PPP deve ser adequado às Leis de Responsabilidade Fiscal e de Licitações. São Paulo: SindusCon-SP, set. 2004.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica** – a construção do conhecimento. 6.ed. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004.

SILVA, Chrystiane. Uma idéia que pode dar certo. **Revista Veja**, São Paulo, p.127, 08.09.2004.

SOARES, Ricardo Pereira; CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva. Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, mar. 2004.

TEOTÔNIO VILELA Filho (Senador por Alagoas). **Entre driblar a lei e aplicar o calote**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/senador/teo/ppp.htm>>.

Unidade PPP-MG. **Notícias**. Jornais Portal de Minas e O Tempo, nas datas de 20/05/04, 21/05/04, 15/06/04 08/07/04 e 12/07/04. Disponível em: <www.ppp.mg.gov.br/noticias.htm>. Acesso em: ago. 2004.

Legislação Consultada

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, inciso XX, art. 21.

Projeto de Lei do Plano Plurianual do Governo – período de 2004 a 2007 – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Brasil – um país de todos – Governo Federal). Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

Projeto de Lei n.º 2.546/2003 – Câmara dos Deputados.

Lei Estadual n.º 14.868, de 16/12/2003. Minas Gerais-MG. Disponível em: <www.ppp.mg.gov.br>.

Lei Estadual n.º 11.688, de 11.05.2004, aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <www.sp.gov.br>.