

**Katiana Vectirans Gonçalves**

**PPP: UM PARADIGMA A SER CONQUISTADO  
NO BRASIL A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS  
INTERNACIONAIS**



**Araraquara - SP  
2007**

KATIANA VECTIRANS GONÇALVES

**PPP: UM PARADIGMA A SER  
CONQUISTADO NO BRASIL A  
PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS  
INTERNACIONAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Elton Eustáquio Casagrande

Araraquara-SP  
2007

KATIANA VECTIRANS GONÇALVES

# **PPP: UM PARADIGMA A SER CONQUISTADO NO BRASIL A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Elton Eustáquio Casagrande

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e orientador: Prof. Dr. Elton Eustáquio Casagrande,**  
FCLAR - UNESP

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Eduardo Strachman,**  
FCLAR - UNESP

---

**Membro Titular: Profa. Dra. Daisy Ap. do Nascimento Rebelatto,**  
EESC – USP

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
UNESP – Campus de Araraquara

Aos meus pais.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus.

Aos meus pais, pelo carinho e pelo incentivo.

Ao meu marido, que sempre esteve do meu lado e sempre me incentivou.

Às minhas irmãs, Rosicarla e Daniela.

Ao Prof. Dr. Elton, pelo empenho e pela dedicação.

À banca examinadora.

À Cristina (secretária da pós-graduação), pela sua atenção.

Aos amigos, em especial Marina, Simone e Zelineide, que me acompanharam nesse longo processo.

Aos familiares e aos professores que me ajudaram na elaboração deste trabalho.

À Taíse e à Fátima pelo profissionalismo e pela competência.

Katiana Vectirans Gonçalves

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1. A EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO NA INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL A PARTIR DA CRISE FISCAL.....</b>	<b>22</b>
1.1. A CRISE FISCAL.....	22
1.2. INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	26
1.2.1. <i>Investimento do setor público.....</i>	<i>28</i>
1.3. A ATUAL INFRA-ESTRUTURA DO BRASIL E SUAS NECESSIDADES SEGUNDO O PLANO PLURIANUAL (PPA) 2004-2007 E O PACOTE DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC).....	35
1.3.1. <i>A atual necessidade de investimento em infra-estrutura.....</i>	<i>36</i>
1.3.2. <i>Plano plurianual (PPA) 2004-2007 – investimentos em infra-estrutura.....</i>	<i>39</i>
1.3.2.1. <i>Transportes.....</i>	<i>42</i>
1.3.2.2. <i>Minas e Energia.....</i>	<i>44</i>
1.3.2.3. <i>Comunicações.....</i>	<i>46</i>
1.3.3. <i>O programa de aceleração do crescimento.....</i>	<i>47</i>
<b>2. PPP- EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....</b>	<b>51</b>
2.1. A PPP NO REINO UNIDO.....	51
2.1.1. <i>A private finance initiative (PFI).....</i>	<i>52</i>
2.1.2. <i>Algumas discussões relevantes sobre a PFI.....</i>	<i>59</i>
2.1.2.1. <i>O orçamento público.....</i>	<i>59</i>
2.1.2.2. <i>Value for money.....</i>	<i>62</i>
2.1.2.3. <i>Riscos.....</i>	<i>64</i>

2.2. A PPP NO MÉXICO.....	66
2.2.1. <i>Financiamento PPS no México</i> .....	69
2.2.2. <i>Projetos de PPS no México</i> .....	72
2.2.2.1. <i>O setor da saúde</i> .....	73
2.2.2.2. <i>O setor de transportes</i> .....	74
2.2.2.3. <i>O setor de educação</i> .....	75
2.3. PPP EM PORTUGAL.....	76
2.3.1. <i>PPP X orçamento público</i> .....	77
2.3.2. <i>O setor de transporte: o caso das estradas sem portagem (SCUTs)</i> .....	81
<b>3. UMA VISÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS NO BRASIL.....</b>	<b>84</b>
3.1. AS PARCERIAS EM SENTIDO AMPLO.....	85
3.1.1. <i>Concessão</i> .....	85
3.1.2. <i>Permissão</i> .....	87
3.1.3. <i>Autorização</i> .....	87
3.2. AS PARCERIAS EM SENTIDO RESTRITO.....	88
3.2.1. <i>O modelo brasileiro de PPP: Lei nº 11.079/2007- principais especificações</i> .....	89
3.2.2. <i>As controvérsias da Lei</i> .....	94
3.2.3. <i>Projetos de PPP no Brasil</i> .....	97
3.2.3.1. <i>Federal</i> .....	97
3.2.3.2. <i>Estadual</i> .....	101
3.2.3.2.1. <i>Minas Gerais</i> .....	101

3.2.3.2.2. <i>São Paulo</i> .....	104
<b>CONCLUSÃO</b> .....	107
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	112



*“Valeu a pena? Tudo vale a pena  
Se a alma não é pequena.  
Quem quer passar além do Bojador  
Tem que passar além da dor.”*

Fernando Pessoa

## RESUMO

Nos anos 80, vários países passaram a apresentar estagnação do nível de atividade, além de profundos desequilíbrios macroeconômicos, em especial o crescente *deficit* público. No Brasil, essa conjuntura não foi diferente. A dívida líquida total em relação ao PIB passou de 36%, em 1982, para cerca de 49%, no início da década de 90. Sendo assim, várias despesas tiveram de ser reduzidas, entre elas as relativas ao investimento público. Com o surgimento do Plano Real, a estabilidade econômica foi alcançada com grande êxito, porém a dívida pública do País tornou-se insustentável, agravando ainda mais os investimentos públicos. Em 1994, a Formação Bruta do Capital Fixo da Administração Pública, que já era baixa, 3,61% do Produto Interno Bruto (PIB), decresce para 1,7% em 2003. As baixas taxas de investimento público refletem a situação precária da atual infraestrutura do País, onerando a produção e impossibilitando o tão almejado crescimento econômico a longo prazo. Estudo realizado pela Associação Brasileira de Infra-estrutura e Indústria de Base (ABDIB) em 2006 estimou que, a partir deste ano (2007), o Brasil precisaria investir mais de R\$ 87 bilhões por ano em infraestrutura para amenizar os gargalos existentes na economia. A previsão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) está dentro desta estimativa, dispondo de um total de R\$ 503,9 bilhões para o período de 2007-2010. Porém, até o primeiro semestre de 2007, dos R\$ 14,7 bilhões previstos no ano pelo Orçamento da União, somente R\$ 1,374 bilhão havia sido executado pelo Governo. Além disso, analisando os relatórios do Plano Plurianual (PPA), de 2004-2007, dos Ministérios de Transportes, Minas e Energia e Telecomunicação, também se verifica que o orçamento liberado nesse período ficou muito aquém do executado e, portanto, insuficiente para a retomada do crescimento. Os atuais pontos de estrangulamento na economia brasileira, ocasionados pelos baixos investimentos públicos e pela impossibilidade do Governo em realizá-los, remetem a algumas alternativas, entre elas a Parceria Público-Privada (PPP). Atualmente existem mais de 25 países que implementaram as parcerias em projetos de infraestrutura, entre os quais o Reino Unido (pioneiro), Portugal e o México, países estes que servirão de referência para o presente trabalho por reunirem um conjunto de experiências em curso que podem ser comparadas com o modo que a PPP vem sendo implementada no Brasil.

Palavras-chave: Investimento público. Investimento privado. Déficit Público. Infra-estrutura. Parceria Público-Privada.

## ABSTRACT

In the 80's, many countries presented stagnation of the economic activity level and also, deep macroeconomic disequilibrium, specially the increasingly public deficit. In Brazil, such conjuncture was not different. The total net debt increased from 36%, in 1982, to about 49% of Gross Domestic Product, in the beginning of 90<sup>th</sup> decade. Thus, many expenses had to be reduced, including those related to public investment. After the implementation of Real Plan, economic stability was successfully reached, but the Public Debt of the country became unsustainable, aggravating public investments. In 1994, the percentage of the Gross Formation of Fixed Capital of Public Administration was 3.61 of Gross Domestic Product (GDP) – a low number – and it decreased to 1.7% in 2003. The low taxes of public investment reflect the precarious situation of Brazilian current infrastructure, burdening the production and disabling the desired economic growth in long term. In 2006, a study developed by Infrastructure and Heavy Industry Brazilian Association (ABDIB) estimated that, from 2007 on, Brazil should invest more than R\$ 86 billion per year in infrastructure, in order to soften the bottlenecks in economy. The Growth Acceleration Program (PAC) forecast is within this estimate, setting R\$ 503.9 billion for 2007-2010 period. However, from the 2007 Union Budget estimate – R\$ 14,7 billion, only R\$ 1.374 billion have been carried out by Government until the end of the first semester. Moreover, while analyzing the 2004-2007 Plan reports, of Ministry of Transportation, Ministry of Energy and Ministry of Communication, there can be also verified that the effective budget in this period was less than estimated and, therefore, insufficient for growth retake. The current struggle in Brazilian economy, caused by low public investments and Government impossibility to put them into practice, lead it to some alternatives, such as the Public Private Partnership - PPP. Nowadays, there are more than 25 countries that have implemented such partnerships in infrastructure projects, o United Kingdom (the pioneer), Portugal and Mexico. These countries are mentioned in this study for their numbers of current experiences that can be reference to the way that the Public Private Partnership has been implemented in Brazil.

**Keys words:** Public Investment. Private Investment. Deficit Public. Infrastructure. Public Private Partnership.

## Lista de Tabelas

<i>Tabela 1</i>	Participação privada nos países em desenvolvimento por região - 1990-2005	18
<i>Tabela 2</i>	Participação privada nos países em desenvolvimento por setor - 1990-2005	18
<i>Tabela 3</i>	Despesa da União por grupo de 1980 - 2006 em R\$1	27
<i>Tabela 4</i>	Distribuição do investimento a partir do Plano Real (em %)	32
<i>Tabela 5</i>	Estimativa do investimento efetivo da união1 (1995-2005)	34
<i>Tabela 6</i>	Necessidade anual de investimento em infra-estrutura (em bilhões de R\$)	38
<i>Tabela 7</i>	Necessidades de investimentos em infra-estrutura, 2007-2010, por ano.	38
<i>Tabela 8</i>	Dispêndios globais previstos no PPA 2004-2007. Previsão e execução dos orçamentos - Exercício de 2005. (em R\$ bilhões)	40
<i>Tabela 9</i>	Metas físicas do PAC da infra-estrutura logística	48
<i>Tabela 10</i>	A Distribuição da PFI por departamento no Reino Unido (1987-2006)	57
<i>Tabela 11</i>	Tabela 11 - Valor anual em contratos assinados por departamentos do governo no Reino Unido, em £m.	58
<i>Tabela 12</i>	Orçamento de capital ocorrido e estimado pelo governo central (em bilhões de libras esterlinas)	60
<i>Tabela 13</i>	Pagamentos estimados em contratos assinados em PFI até março de 2005 (em bilhões de libras esterlinas)	61

<i>Tabela 14</i>	Saldo da dívida bruta do setor público como proporção do PIB de 1980-2005 (em %)	67
<i>Tabela 15</i>	Encargos previstos com as PPPs (em milhões de euros)	79

## **Lista de Figuras**

<i>Figura 1</i>	Esquema do funcionamento de uma PPS no México	69
<i>Figura 2</i>	Pontos estratégicos para a implementação da PPS no setor da saúde	74

## **Lista de Gráficos**

<i>Gráfico 1</i>	Contratos de PPP na Europa (excluindo UK) em bilhões de euros	16
<i>Gráfico 2</i>	Evolução da dívida líquida total, interna e externa, do setor público (em % do PIB)	24
<i>Gráfico 3</i>	Superávit primário e juros nominais - em % do PIB	25
<i>Gráfico 4</i>	Relação da dívida pública líquida versus Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) em % do PIB.	29
<i>Gráfico 5</i>	Matriz de transporte no Brasil	41

## INTRODUÇÃO

Nos anos 80, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Nessa época, surgiram teorias relevantes sobre as causas da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu.

Um argumento muito utilizado na época versava sobre a incapacidade do Estado em lidar adequadamente com a sobrecarga das demandas a ele dirigidas, o que caracterizava a crise do Estado. Essa crise também pode ser considerada uma crise fiscal, devido à crescente perda de receitas do Estado e ao aumento da dívida pública que se tornaram insustentáveis, o que fez com que o Governo não conseguisse garantir estabilidade e provisão de serviços sociais básicos (educação, saúde e segurança), levando à redefinição do Estado na economia.

Assim, surge a necessidade de reformas urgentes no Estado a fim de manter a priorização da política de bem-estar. Tendo como precursores o Reino Unido (UK) e os EUA, esse processo traduziu-se numa ampla tendência de desregulamentação setorial, particularmente no âmbito financeiro, acompanhada de reversão da progressividade da ordem tributária e indução seletiva à competição internacional. A partir de então, essas reformas espalharam-se mundialmente, e passaram a refletir no padrão das relações entre os setores público e privado.

Nesse contexto, redução do peso do Estado e equilíbrio orçamental passou, portanto, a ser termos de ordem na programação financeira e macroeconômica dos Estados. No entanto, paralelamente às contingências da restrição orçamental, uma forte pressão no sentido da intervenção dos Governos, principalmente em relação aos setores sociais e aos investimentos em infra-estruturas, continuou a ser exercida.

No Brasil, não foi diferente. A crise fiscal atingiu o setor público no final da década de 70 e no início dos anos 80. Entre o período de 1974-1979, no Governo Geisel, optou-se pelo crescimento econômico com endividamento, ou seja, mantiveram-se fortemente os investimentos públicos (superior a 25%) financiados pelo endividamento externo. Segundo Carneiro (1990, p. 314), “a gravidade do problema fiscal foi

paulatinamente percebida por alguns técnicos do Governo”. “[...] tampouco pareceu convencer o Presidente da República do caráter explosivo da ameaça inflacionária representada por um desequilíbrio sem limites entre meios e gastos governamentais.”

Em conseqüência, a partir de 1982 a Dívida Pública Bruta no Brasil em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) assumiu uma trajetória crescente, chegando, em 2006, a 65,5% .

Atualmente, apesar de o Brasil possuir uma taxa de inflação controlada (3,84% em 2006), risco do País em queda (abaixo da média para os países emergentes), taxa de câmbio estável, o País ainda não possui um planejamento a longo prazo para o investimento público em infra-estrutura. A incapacidade do Governo em investir na infra-estrutura, principalmente devido ao crescente *deficit* público, vem gerando gargalos na economia brasileira em setores-chave, como, por exemplo, nos setores de transportes, minas e energia e telecomunicação, afetando o desenvolvimento e o crescimento da economia.

A análise da Formação Bruta do Capital Fixo (FBKF) no período de 1994 a 2003 demonstra que no Brasil a média dessa variável em relação ao PIB foi de 19,38%, média esta que caiu para 18,45% depois que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passou a aplicar a nova metodologia<sup>1</sup> de estimativa do PIB em 2007, este foi ampliado a partir de 2000, enquanto a FBKF sofreu uma redução em valor absoluto.

Com o investimento público, esse resultado não foi diferente. De acordo com as Contas Nacionais, publicadas anualmente pelo IBGE, no período entre 1994 e 2003,<sup>2</sup> a formação bruta do capital fixo da Administração Pública (preços correntes) em relação ao PIB caiu de 3,61%, em 1994, para 1,70%, em 2003, se considerada a metodologia antiga do IBGE, e para 1,50%, se considerada a nova metodologia.

---

<sup>1</sup> Para a média considerou-se a FBKF/PIB de 1994-1999 (metodologia antiga do IBGE) e de 2000-2003 (metodologia nova do IBGE).

<sup>2</sup> A análise do padrão de investimento público está limitada até 2003, visto que o IBGE não divulgou o sistema de contas nacionais para os anos seguintes, por conta das mudanças metodológicas implantadas pelo Instituto.

É nessas circunstâncias de conflitos de objetivos, ou seja, em que é preciso fazer investimentos públicos, porém não é possível concretizá-los, que se tem feito sentir a necessidade de encontrar alternativas ao financiamento tradicional do setor público. Atualmente é pela via das Parcerias Público-Privadas (PPPs) que se tem pretendido, nas últimas décadas, transferir para o setor privado o financiamento, a execução e a exploração/operacionalização de uma parte considerável da infra-estrutura pública.

A Parceria Público-Privada (PPP) é uma forma de contratação de determinadas atividades tradicionalmente oferecidas pelo setor público, por meio da qual a Administração Pública contrata uma ou mais empresas privadas, com expectativas de retornos positivos para todos os envolvidos. Enquanto, do lado privado, os objetivos concentram-se em torno dos lucros, do lado público, os ganhos estão relacionados a objetivos econômicos, sociais ou políticos.

A PPP tem como país precursor o Reino Unido. Atualmente, existem mais de 25 países pelo mundo que implementaram as parcerias em projetos de infra-estrutura. A Europa vem se destacando nas parcerias com o setor privado e se expandindo nos últimos anos. Em 2004, o valor em contratos assinados foi de 5,6 bilhões de euros, em 2005, aumentou para 9,3 bilhões, ou seja, crescimento de mais de 60% de um ano para o outro. Porém, em 2006, conforme se observa no Gráfico 1, o valor total do investimento diminuiu para 7,7 bilhões de euros.

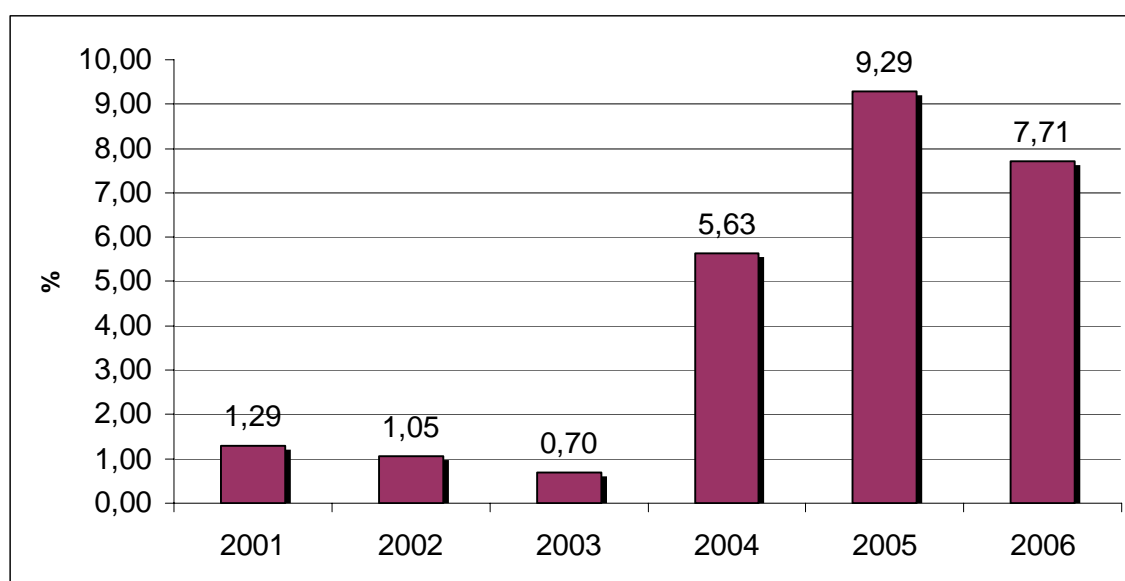


Gráfico 1 – Contratos de PPP na Europa (excluindo UK) em bilhões de euros  
Fonte: International Financial Services, London, 2007.



De 2001 até o fim de 2006, os países que mais se destacaram em valores de contratos assinados foram a Itália, com 6,5 bilhões, a Espanha, com 2,5 bilhões, e a França, com 2 bilhões de euros. Os maiores contratos estão relacionados com a infra-estrutura de transporte.

Na América Latina, o Chile e o México foram os pioneiros no uso da PPP para a provisão de infra-estruturas e serviços públicos.

No Brasil, existe a Lei de PPP Federal, porém há muitos projetos sendo analisados e nenhum assinado. Já, em âmbito Estadual, há vários projetos em andamento, como por exemplo, o metrô de São Paulo (pioneiro no Brasil), e a rodovia MG 50, primeira PPP no setor de transportes.

Na Ásia, a República da Coreia lançou o programa de Participação Privada em Infra-estrutura (PPI) em 1994, porém, devido à crise financeira asiática de 1997, o Governo precisou reformular as leis da PPI, de modo que estas foram adotadas somente em 1998. Em março de 2003, 130 projetos de infra-estrutura estavam sendo implementados e os contratos envolviam mais de US\$ 13 bilhões entre capital doméstico e estrangeiro.

Das cinco regiões estudadas pela International Public Works Financing Projects no ano de 2004 (África e Oriente Médio, Ásia, Europa, América Latina e Caribe e América do Norte), a Europa é a que concentra a maior parte dos custos da PPP em estradas e ferrovias, seguida pela Ásia e pela América do Norte. Já a África e o Oriente Médio concentram a maior parte de seus custos em projetos de tratamento de água, seguidos pelos de estradas e ferrovias.

Além disso, vale destacar que, a partir dos anos 80, iniciou-se a participação do setor privado na implantação da infra-estrutura pública nos países emergentes, como uma revolução das formas tradicionais de financiamento, em que os governantes foram obrigados a tomar algumas medidas urgentes para amenizar o problema de recursos públicos insuficientes e suprir a demanda de investimentos nos serviços públicos.

Na Tabela 1, verifica-se que do total de US\$ 961.954 bilhões do investimento privado em projetos de infra-estrutura<sup>3</sup>, de 1990 até 2005, a região com a maior

---

<sup>3</sup> Tipos de projetos envolvidos: administrados; concessões; PPP; BLO (Build Lease Own), BOOT (Build Own Operate Transfer), BOO (Build Own Operate), BOT (Build Operate Transfer), privatização.

participação foi América Latina e Caribe (42,33%), depois Leste da Ásia e Pacífico (23,30%) e Europa e Ásia Central (18,96%). As demais regiões, ou seja, Centro e Norte da África, Sul da Ásia e Região do Saara-África, receberam juntas 15,41% do total. Além disso, cabe observar na Tabela 2 que a maior parte desse investimento foi para o setor de telecomunicação, ou seja, mais de US\$ 471 bilhões, o que representa mais de 49% do total de investimento realizado pelo setor privado de 1990 até 2005.

*Tabela 1 – Participação privada nos países em desenvolvimento por região - 1990-2005*

Região	Investimentos (US\$ Bilhões)	%
América Latina e Caribe	407.202	42,33
Leste da Ásia e Pacífico	224.194	23,30
Europa e Ásia Central	182.449	18,96
Sul da Ásia	70.435	7,32
Centro e Norte da África	41.164	4,28
Região do Saara- África	36.510	3,81
Total	961.954	100

Fonte: World Bank. <[http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreSector.aspx?SectorID=2](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=2)>.

*Tabela 2 – Participação privada nos países em desenvolvimento por setor - 1990-2005*

Setor	Investimentos (US\$ Bilhões)	%
Telecomunicação	471.859	49%
Energia	298.287	31%
Transporte	141.659	14,73%
Água e Esgoto	50.149	5,27%
Total	961.954	100

Fonte: World Bank. <[http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreSector.aspx?SectorID=2](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=2)>.

Apesar de a PPP se expandir mundialmente, principalmente, como solução de investimento em infra-estrutura, ela possui definições ou padronizações generalizantes. Nesse sentido, PPP é uma designação genérica, e a experiência nacional de PPPs é concebida para alcançar objetivos de política pública próprios, de acordo com os recursos públicos e privados disponíveis, do aparato regulatório e das leis existentes. Sendo assim, o estudo da PPP de diversos países serve para reunir um conjunto de experiências em curso, para que na sua implementação não ocorram “erros” comuns, que muitas vezes já foram

até mesmo superados. Deve-se procurar identificar e conhecer os traços mais largos<sup>4</sup>, em comum, dos países estudados, pois os específicos, como os supracitados, dizem respeito à política de cada país.

Partindo desse princípio, este trabalho traz modelos de PPPs de países como o Reino Unido, devido ao pioneirismo na institucionalização financeira e jurídica e dos arranjos que constituem uma PPP, e também devido à relativa semelhança que tem com o Brasil no que diz respeito às trajetórias de reforma do Estado percorridas, respectivamente, nas décadas de 80 e 90. Ambos passaram e passam, ainda hoje, em grande intensidade, por experiências de privatizações, terceirizações, “liberalizações em geral”, com ou sem posterior regulação, bem como parcerias. Além disso, as parcerias no Reino Unido estão em constantes transformações, pois a cada contrato uma nova experiência e um novo aprendizado é proporcionado, o que faz do país uma referência mundial aos sucessos e aos fracassos em PPP, ou PFI, como é denominada no Reino Unido.

O México, por ser o primeiro país da América Latina a adotar a PPP<sup>5</sup>, seu marco regulatório foi publicado no ano de 2003, com modificações em 2004. A partir dessa data, o país intensificou o uso da PPP e atualmente o Governo Federal considera que o desenvolvimento tem sido positivo em termos da infra-estrutura e eficiência nos gastos. Além disso, o êxito em âmbito federal vem despertando o interesse dos Governos Estaduais em desenvolver esse tipo de projeto, o que se deve concluir que a PPP vem dando certo no México e que pode ser um caminho a ser adotado pelo Brasil.

Portugal, por ter passado, após três anos de experiência com as PPPs, por um processo de revisão, corrigindo deficiências e fragilidades do regime originário, além de introduzir um conjunto de inovações e aperfeiçoamentos de várias de suas disposições com o intuito de melhorar o controle financeiro no lançamento de novas parcerias e de contratos de parcerias já celebrados. A utilização de PPPs por Portugal ilustra experiências relevantes das quais se podem extrair lições importantes, principalmente em relação ao

---

<sup>4</sup> Características comuns à maior parte das diferentes experiências internacionais em PPP: são implementadas, normalmente em projetos de infra-estrutura, particularmente em grandes projetos nos quais é necessário pesado financiamento privado. Geralmente os contratos são de longo prazo; os riscos são alocados entre o setor público e o privado; o Estado transfere os referidos projetos ao setor público quando esse lhe garante melhor *Value for Money*; entre outros, conforme abordados adiante.

<sup>5</sup> No México sua nomenclatura é PPS que significa *Proyectos para Prestación de Servicios*.

orçamento público e ao setor de transporte, no qual foi pioneiro no tipo de cobrança de pedágio que é feito nas estradas, as chamadas SCUTS.

No Brasil a PPP é regida pela Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Segundo o Ministro do Planejamento, Guido Mantega, o texto da Lei incorporou conceitos aplaudidos pela experiência internacional e garante que as PPPs sejam um instrumento efetivo na viabilização de projetos fundamentais ao crescimento do País e sejam balizadas na atuação transparente da Administração Pública e nas regras de responsabilidade fiscal.

Este trabalho tem por objetivo levantar os aspectos cruciais das experiências internacionais em PPP dos países supracitados e, a partir desta perspectiva, discutir a Lei Federal de PPP no Brasil, ressaltando as contradições e as dificuldades que vem impedindo o seu desenvolvimento, em particular, de natureza fiscal devido as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal e Metas Fiscais

Para a elaboração deste trabalho foi utilizado o método qualitativo com análise de dados secundários coletados em livros, artigos, dissertações e teses, além da internet. As informações foram concentradas na formação bruta do capital fixo do Brasil, mais especificamente administração pública, que contribuiu para averiguar a deficiência desta na economia do Brasil, além de outros estudos, como o da FGV e ABDIB que reforçaram tal argumento. Além disso, foi necessária a comprovação de que atualmente o Brasil não vem conseguindo suprir a demanda de infra-estrutura a ele dirigida. Sendo assim, optou-se em analisar o Plano Plurianual 2004-2007 e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que reforçou o argumento de que a PPP poderia ser uma forma de melhorar as condições de infra-estrutura no Brasil.

Após a análise dos investimentos, os estudos foram concentrados nas experiências internacionais de PPP, esses, foram agrupados e comparados o que permitiu restringir os países relevantes para o estudo da PPP no Brasil. Sendo assim, se justificou os países escolhidos: o Reino Unido, Portugal e México.

Vale lembrar, que o estudo da Lei 11.079/2004 foi primordial para entender como o Brasil vinha abordando a questão da PPP em âmbito federal, além disso, permitiu que na conclusão fosse feito a comparação com os países supracitados.

Em termos de estrutura, o primeiro Capítulo tratará da evolução do investimento público no Brasil a partir da crise fiscal, mais especificamente, pós-Plano

Real. Além disso, demonstrará os principais pontos de estrangulamento existentes na economia do País e suas necessidades em termos de infra-estrutura, por meio de estudos elaborados por fontes fidedignas: a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base (ABDIB), que permitirão confrontar e verificar se o que o Governo planejou e vem executando para a melhoria da infra-estrutura nos setores de transportes, telecomunicação e minas e energia, segundo o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) atende às expectativas dos estudos supracitados.

No segundo Capítulo, serão abordadas algumas experiências internacionais (relativas a países citados anteriormente) em PPP para que se possa ter uma visão de como as parcerias estão sendo utilizadas no mundo, de como tudo começou, do porquê se optou por esses tipos de parcerias e quais são suas vantagens e desvantagens. No terceiro Capítulo, tratar-se-á da concepção da Lei nº 11.079/2004, que trata da PPP (em sentido restrito) no Brasil, das contradições existentes na Lei e dos projetos em PPP no País. Na conclusão, será feita uma abordagem em relação à PPP no Brasil e nos países que foram estudados no Capítulo 2, com o objetivo de apontar possíveis falhas e acertos na sua implementação no Brasil.

# 1 A EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO NA INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL A PARTIR DA CRISE FISCAL

O investimento é considerado uma das principais variáveis que influenciam o desenvolvimento e o crescimento econômico. Segundo Keynes (1992, p. 90), o investimento corresponde “a adição corrente ao valor do equipamento de capital que resultou da atividade produtiva do período. Evidentemente, ela equivale ao que acaba de ser definido como poupança, pois representa a parte da renda do período não absorvida”.

Há dois tipos de investimentos, o público e o privado. A proposta deste Capítulo é o estudo do primeiro, pois será abordado o investimento em infra-estrutura, que, em maior proporção, é financiado com investimentos públicos.

No Brasil, desde o final da década de 70, o investimento público vem apresentando uma trajetória declinante, que perdura até os dias de hoje. Essa situação se deve principalmente à crise fiscal pública que atingiu o País a partir da década de 80.

A falta de investimentos em setores considerados essenciais para a economia, tais como, minas e energia, transportes, telecomunicação, entre outros, prejudica o desenvolvimento do País, pois gera pontos de estrangulamento na economia, onerando a produção de bens e serviços. Quanto à natureza do investimento, considera-se que os investimentos públicos em infra-estrutura, ao elevarem a produtividade geral da economia, incentivam os investimentos do setor privado, ou seja, *crowding-in*, justamente por desobstruir os gargalos existentes na economia.

## 1.1 A crise fiscal

A apresentação histórica da dívida pública é essencial para que se possa compreender a evolução do investimento público em infra-estrutura, visto que essas variáveis estão intimamente ligadas.

A década de 80 foi marcada pela estagnação do nível de atividade, por profundos desequilíbrios macroeconômicos e, em especial, pelo crescente *deficit* público. Segundo Carneiro (1990, p. 314),

[...] a dívida externa brasileira cresceu US\$ 10 bilhões entre 1974 e 1977, outros US\$ 10 bilhões nos dois anos seguintes. [...] este vertiginoso crescimento da dívida externa foi resultado da política de longo prazo adotada, entre a mais relevante a manutenção de uma taxa de investimento superior a 25% em praticamente todos os anos do período.

Logo após o segundo choque do petróleo em 1979, o Brasil encontrou dificuldades em obter novos empréstimos externos para cobrir o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Houve ainda uma elevação brusca das taxas de juros internacionais, o que piorou a situação do endividamento, ocasionando cortes expressivos nos investimentos públicos federais, principalmente no setor de infra-estrutura.

Para Baer (1993, p.74), o endividamento externo brasileiro nesse período se deu em condições inadequadas, aumentando a vulnerabilidade externa do Brasil. Os custos das dívidas aumentaram significativamente, pois os contratos de empréstimos e financiamento foram acordados com taxas de juros flutuantes. Para ele, o Brasil tornou-se *Ponzi Finance*, ou seja, tinha a necessidade de contrair novas dívidas para honrar seus pagamentos, dado que suas rendas correntes e contratuais eram insuficientes até para pagamento dos juros.

Nesse momento, as necessidades do setor público passaram a ser financiadas pela venda, cada vez mais volumosa, de títulos do Governo ao setor privado e pela emissão de papel-moeda, com pressão direta sobre a inflação.

A inflação progressiva foi projetada na dívida pública, visto que essa última era indexada à primeira. A alta da inflação foi o principal sintoma dos graves desequilíbrios internos que condicionaram o desempenho da economia brasileira até o final da década de 80.

Como pode ser observado no Gráfico 2, a dívida pública total líquida como porcentagem do PIB assumiu uma trajetória crescente a partir de 1982. Esse comportamento se deveu principalmente pela crescente variação da dívida interna. Observa-se que a dívida interna passou de 13%, em 1982, para aproximadamente 24%, em 1989, ou seja, variação de 84%. Apesar de ter diminuído nos anos 1990 (18%) e 1991 (15,51%), essas não foram menores do que no ano de 1982. Já a dívida externa, nesse

mesmo período, passou de 23%, em 1982, para 28%, em 1989, ou seja, crescimento de 22%.

Além disso, vale destacar que a Constituição de 1988 agravou o problema do desequilíbrio das contas públicas ao transferir parte das receitas fiscais da esfera Federal para Estados e municípios sem a contrapartida de redistribuir os gastos.

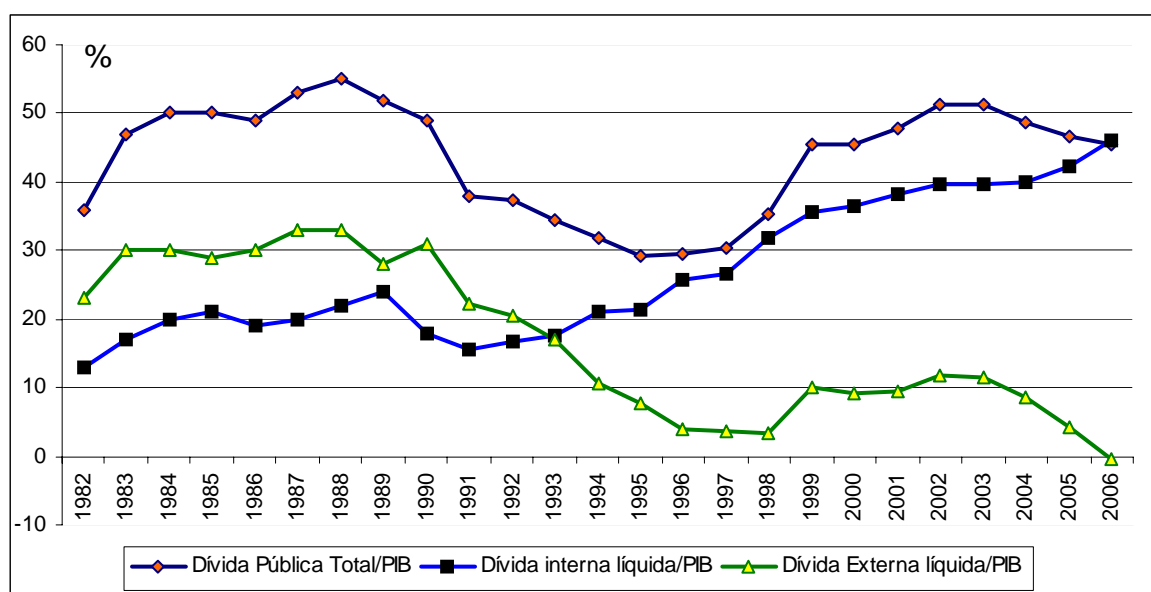


Gráfico 2 – Evolução da dívida líquida total, interna e externa, do setor público (em % do PIB)  
Fonte: Banco Central do Brasil.

Em 1988 a dívida pública líquida total atingiu seu pico, 55% do PIB, e decresceu até o ano de 1995. Porém, a partir de 1996, essa relação cresceu continuamente até 2003. Passou de 29,07%, em dezembro de 1995, para 51,22%, em dezembro de 2003, e a partir de 2004 decresceu novamente, chegando ao final de 2006 com uma dívida líquida total de 45,52% em relação ao PIB.

No Gráfico 2 é nítido que a queda da dívida externa líquida contribuiu para amenizar o crescimento da dívida total líquida. Em 1988, a dívida externa correspondia a 33% do PIB e a partir dessa data assumiu uma trajetória decrescente. A partir de junho de 2006, o setor público brasileiro passou a ser, liquidamente, credor em ativos externos, o que possibilitou uma taxa de -0,45% do PIB. Já a dívida interna decresceu apenas de 1989 (24%) até 1991 (15,51%), assumindo, a partir de então, uma trajetória crescente, que em 2006 chegou a comprometer 45,97% do PIB.



Embora o setor público brasileiro venha gerando expressivos e crescentes *superávits* primários (Gráfico 3), cumprindo sempre e até com folgas as metas anuais acordadas nos sucessivos acordos que o Brasil fez com o FMI desde 1998, esses resultados têm sido insuficientes para arcar com os encargos da dívida, principalmente da interna, de modo que vem registrando *deficit* no conceito nominal.

Em 2003, quando a dívida pública líquida como proporção do PIB assumiu o maior valor da década de 2000, de 51,22%, a despesa com juros, segundo o relatório do Banco Central (2003) foi de 9,6%, bem acima do expressivo *superávit* primário de 4,37%. Apesar de as taxas de juros básicas estarem apresentando uma trajetória de queda contínua a partir do segundo semestre de 2005, as despesas com o serviço da dívida continuam elevadas, em 2006, os juros atingiram 7,66% do PIB.

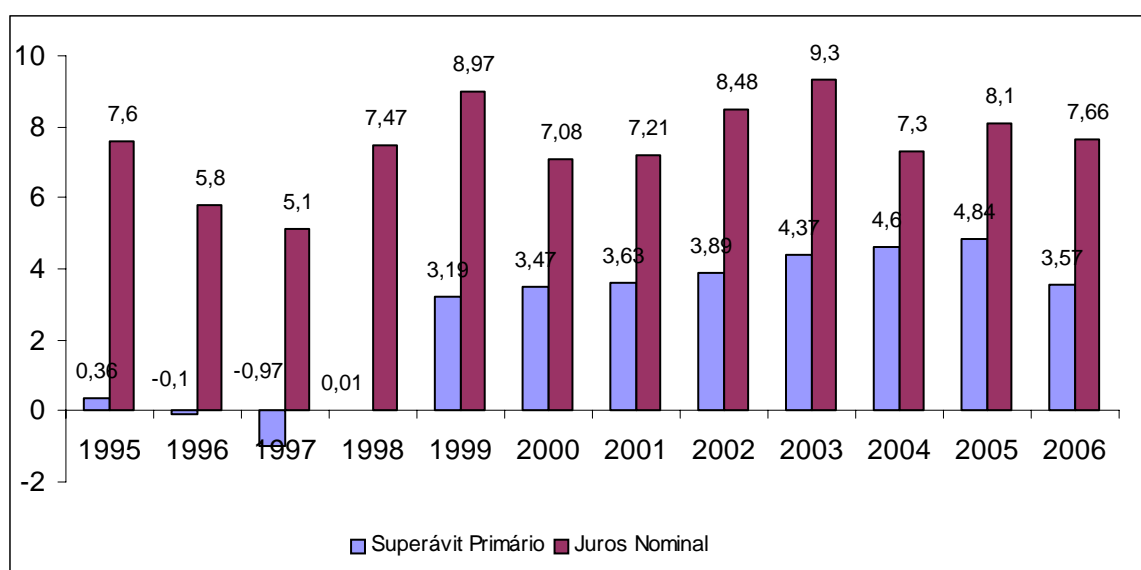


Gráfico 3 – Superávit primário e juros nominais - em % do PIB

Elaboração própria.

Fonte: Relatório Banco Central (vários anos).

A crise fiscal que se instalou a partir da década de 80 e a dificuldade de o Estado em garantir a estabilidade e a provisão de serviços sociais básicos (educação, saúde e segurança), bem como o ônus imposto por sua agenda de empreendedor direto, originaram, no final da década, um processo drástico de redefinição do papel do Estado na economia, o que fez com que ele passasse de Estado-empresário para Estado regulador e fiscal da economia.

## 1.2 Investimento público no Brasil

A partir da segunda metade da década de 80, sucessivos planos foram elaborados para tentar controlar a inflação (Planos Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, etc.), porém sem nenhum êxito. A falta de sucesso no combate à inflação juntamente com a estagnação prolongada, as incertezas quanto às negociações externas, o agravamento do desequilíbrio fiscal e as indefinições da política industrial criaram um clima pouco propício à retomada do investimento. Os investimentos públicos foram drasticamente cortados e o “congelamento” de preços tornava difícil a geração interna de fundos para financiamento de despesas de investimentos.

Já no final dessa década, mais especificamente em 1989, fica nítido que o panorama do investimento público no Brasil era de uma trajetória declinante. Na Tabela 3, os dados obtidos por meio do Ministério da Fazenda demonstram a despesa líquida em investimentos da União em relação à despesa total – (despesa líquida em investimentos) / (despesa corrente + capital líquida). Na década de 80, a despesa líquida da União em investimento foi em média 8,13% em relação à despesa total, já na década de 90, tal relação passou para 2,98%, e de 2000 até 2006, decresceu novamente, com uma média de 2,56%.

Ainda com base na Tabela 3, em 1989 e 1990 ocorreu queda da despesa líquida em investimento sobre a despesa total, 1,49% e 1,56%, respectivamente, quando comparado com 1988 (7,37%). Essa queda se deveu principalmente ao fato de que de 1988 para 1989 a despesa total em capital e corrente mais que dobrou (passou de R\$ 301 bilhões para mais de R\$ 708 bilhões), enquanto a despesa com investimento teve um comportamento inverso (passou de R\$ 22 bilhões para R\$ 10 bilhões). Já, de 1989 para 1990, a despesa total cresceu em mais de 43% e a despesa de investimento passou de R\$ 10 bilhões para quase R\$ 16 bilhões, porém muito aquém dos R\$ 22 bilhões de 1988.

A maior taxa de despesa de investimento público sobre a despesa total foi em 1991 (4,32%), desde o início da década de 90 até o ano de 2006. Nesse ano, as despesas de capital e corrente caíram 41% em relação a 1989, e o investimento aumentou mais de 71% no mesmo período. Segundo Gremaud (2002), em 1991, a política econômica ficou restrita ao controle do fluxo de caixa, obtendo significativas reduções de despesas, principalmente

nos gastos com funcionários (subcorreção dos salários), com investimentos, e com a política de juros. Além disso, nesse período, iniciam-se as privatizações das empresas públicas, visando à redução do Estado.

Tabela 3 – Despesa da União por grupo de 1980 - 2006 em R\$<sup>1</sup>

Ano	Despesa líquida em investimento	Despesa corrente + Capital líquida	Despesa I/Despesa total
1980	11.752.750.136,13	151.691.117.545,30	7,75%
1981	21.920.737.097,36	136.831.741.591,81	16,02%
1982	14.670.304.447,65	143.435.702.703,29	10,23%
1983	10.027.545.660,49	135.781.943.340,59	7,39%
1984	7.186.653.744,18	129.054.865.599,40	5,57%
1985	10.351.946.255,33	152.915.753.769,38	6,77%
1986	21.565.269.784,05	265.281.055.511,09	8,13%
1987	25.545.805.000,02	240.640.791.975,20	10,62%
1988	22.179.616.316,67	301.139.441.274,08	7,37%
1989	10.568.406.807,56	708.689.575.587,56	1,49%
1990	15.903.033.038,87	1.016.243.255.110,03	1,56%
1991	18.144.892.398,38	419.828.355.311,67	4,32%
1992	14.721.522.024,24	527.948.176.723,65	2,79%
1993	20.459.007.843,74	610.896.328.829,74	3,35%
1994	17.989.837.284,86	498.885.488.094,75	3,61%
1995	13.991.886.733,38	455.071.754.371,24	3,07%
1996	15.193.238.129,71	475.688.315.343,47	3,19%
1997	18.531.035.756,93	629.367.688.089,79	2,94%
1998	19.603.486.564,39	718.024.777.231,87	2,73%
1999	14.782.353.209,79	678.600.717.581,59	2,18%
2000	18.867.615.123,53	589.283.957.583,53	3,20%
2001	24.681.343.456,60	648.990.989.830,50	3,80%
2002	15.102.360.742,74	654.834.844.782,36	2,31%
2003	7.836.568.719,31	599.224.075.413,85	1,31%
2004	12.063.719.576,09	603.697.522.619,29	2,00%
2005	18.148.603.448,14	635.891.604.983,39	2,85%
2006	20.181.610.449,58	821.685.907.810,50	2,46%
<b>Total</b>	<b>441.971.149.749,74</b>	<b>12.949.625.748.608,90</b>	<b>3,41%</b>

Fonte: Ministério da Fazenda.

Disponível em:

<[http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/execucao\\_orcamentaria\\_do\\_GF/Despesa\\_Grupu.xls](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Grupu.xls)>.

<sup>1</sup> Valores atualizados com base no IGP-DI de cada ano.

Fica nítido na Tabela 3 que o aumento da despesa total não teve como contrapartida o aumento da despesa em investimento após a década de 90, ou seja, o peso das despesas públicas não fornece muita informação sobre a qualidade dos resultados que elas proporcionam. A questão relevante não é tanto a dimensão da despesa efetuada, mas sim os resultados obtidos com essa despesa.

### 1.2.1 Investimento do setor público pós-Real

É relevante a análise do investimento público pós-Plano Real, visto que, a partir de sua implementação, buscou-se a estabilidade econômica, que foi alcançada com grande êxito apesar de algumas conseqüências negativas, como aumento do tributo e da dívida pública. Além disso, atualmente, o cenário macroeconômico do País é bastante diferente do que se tinha na primeira metade da década de 90, ou seja, inflação controlada, taxa de câmbio flutuante, balança comercial superavitária e risco país em baixa. Porém, essa conjuntura econômica não logrou o tão esperado crescimento contínuo, pelo contrário, nos últimos anos o Brasil vem crescendo menos que o resto do mundo e, até mesmo, menos que a média na América Latina.

Segundo um estudo, em 2006, organizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), nesse mesmo ano a taxa de crescimento do PIB para a América Latina foi estimada em 5,3%, porém alguns países contribuíram fortemente para a queda dessa média, entre eles destacam-se o Haiti, o Brasil e a Nicarágua, com taxas de crescimento de 2,5%, 2,8%<sup>6</sup> e 3,7%, respectivamente. As taxas mais elevadas foram as da Venezuela e da República Dominicana (10%), da Argentina (8,5%) e do Panamá (7,5%).

Nos anos recentes é consenso entre os economistas que a baixa taxa de investimento no País explica a baixa taxa de crescimento, principalmente o realizado pelo setor público, especialmente em infra-estrutura. Afonso, Schuknecht e Tanzi (2003 e 2006) classificaram mais de 40 países pelo tamanho da taxa de investimento público e chegaram à conclusão que as mais reduzidas foram observadas em alguns países ricos – 3% na Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) – o que já era esperado, pois essas economias possuem uma melhor estrutura de capital, demandando menor esforço para sua formação. Além disso, nesse mesmo patamar de taxas de investimento apareceram três países em desenvolvimento: Latvia, com 1,3% do PIB, Brasil e România, ambos, com 1,9%, muito aquém da média dos países em desenvolvimento, ou seja, 3,7% do PIB.

De acordo com os estudos dos autores supracitados, o gasto do Governo brasileiro é o mais alto dentre os emergentes da OECD, supera em mais de 10% a média do

---

<sup>6</sup> Com a nova metodologia adotada pelo IBGE, o PIB de 2006 do Brasil cresceu 3,7%, o que ainda continua aquém do dos demais países da América Latina.

seu grupo (países em desenvolvimento) e gasta igual à média dos países ricos. Porém, o fato relevante não é o tamanho do gasto público e sim a sua qualidade, visto que, em termos de despesas em investimento, o Governo brasileiro investiu em média, de 1998 a 2003, apenas 4,08% de tudo o que gastou. No *ranking*, o País lidera a quinta posição das piores taxas de investimento, entre os 40 países estudados. Dentre esses cinco países com taxas inferiores ao Brasil, destacam-se: Bélgica (3,05%), Dinamarca (3,09%), Latvia (3,55%), Reino Unido (3,91%). No entanto, países da América Latina, como Chile e México, registram um investimento público sobre a despesa total, no mesmo período, de 11,07% e 15,02%, respectivamente.

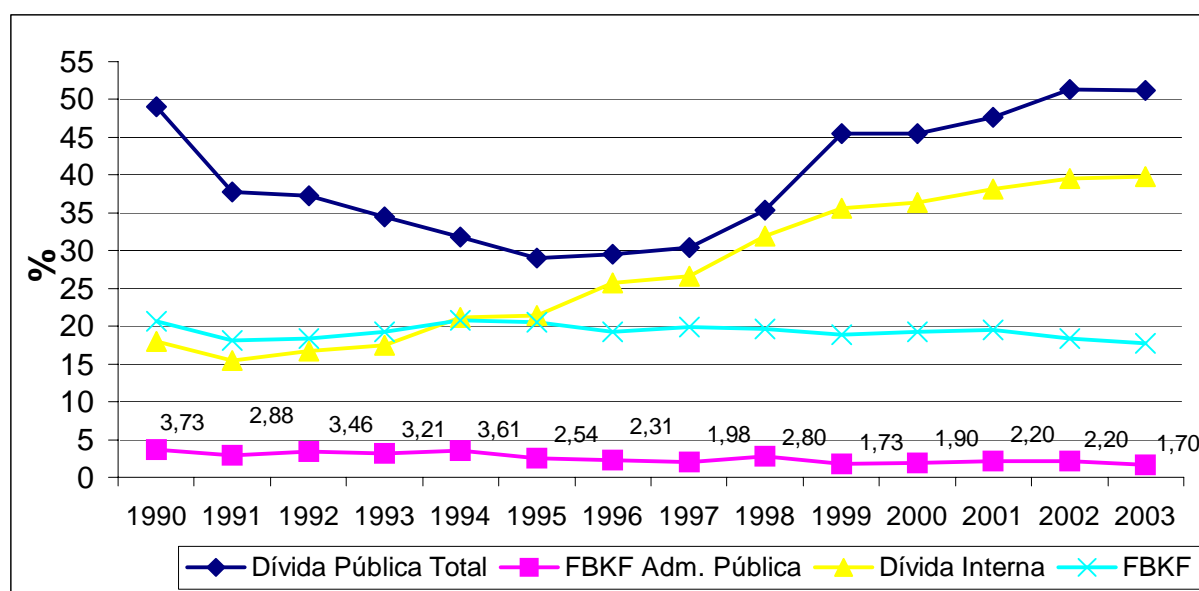


Gráfico 4 – Relação da dívida pública líquida *versus* Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) em % do PIB.

Elaboração própria. Fontes Primárias: IBGE (Contas Nacionais) e Banco Central do Brasil.

O Gráfico 4 elucidava os estudos dos autores supracitados, ou seja, a dívida pública aumentando, as taxas crescentes a partir de 1998 e os investimentos diminuindo no mesmo período. Uma das razões de maior relevância que explica esse comportamento é a crise financeira que ocorreu na Ásia em 1997 e na Rússia em 1998. Essa crise afetou diretamente o Brasil, pois, nesse mesmo ano, o Governo de FHC recorreu aos empréstimos do FMI, que por sua vez exigiu a existência do *superavit* primário nas contas públicas, que passou a ser sustentado por novas altas da carga tributária e uma inconseqüente ampliação dos gastos correntes, deixando o investimento público em segundo plano.

Segundo Gobetti (2006), para se adequar às metas de *superavit* primário e às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referente à programação orçamentária e financeira, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento impõem limites aos empenhos e aos pagamentos de despesas discricionárias no início de cada ano, e os investimentos, por sua natureza, são as despesas mais facilmente contingenciáveis.

Além disso, conforme demonstra a síntese do relatório sobre as contas do Governo da República, Exercício 2006, para alcançar as metas do *superavit* primário, parte dos recursos arrecadados não tem sido destinada às despesas para as quais legalmente se destinam, podendo-se citar como exemplo o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), o Fundo Naval, o Fundo Aeronáutico e o Fundo Penitenciário Nacional, que somados contam com R\$ 6 bilhões em disponibilidade. Ressalte-se que o FUST não executou despesas no Exercício de 2006, apesar de ter recebido dotações orçamentárias, e que desde sua instituição, em 2000, não executa as ações a ele consignadas no orçamento da União. Assim, constata-se que, freqüentemente, a utilização de receitas vinculadas a ações específicas é adiada pela opção de retenção desses recursos para geração de resultado primário positivo, em detrimento dos objetivos para os quais os fundos foram instituídos.

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre as operações realizadas com combustíveis (CIDE - Combustíveis) é outra arrecadação que foi desviada nos anos de 2003 e 2004. De tudo que foi arrecadado nesses anos, 39,40% e 47,68%, respectivamente, foram para a conta “reserva de contingência”, que é direcionada para garantir o *superavit* primário. Contudo, os investimentos ficaram com 25,07% e 30,98% nos mesmos anos. Porém, segundo o relatório sobre as contas do Governo da República de 2005, esse comportamento em relação ao destino da CIDE mudou em 2005, e a despesa em investimento passou a ser 64,24% do total arrecadado da CIDE e 0% para a conta “reserva de contingência”. Vale lembrar que os recursos arrecadados da CIDE devem ser destinados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria de petróleo e do gás e de programas de infra-estrutura de transporte.

Após a implementação do Plano Real (1994), o Brasil passou a apresentar uma taxa de investimento média total (FBKF) inferior a 20% do PIB (a preços correntes). Em 2003, foi constatada a pior taxa, 17,78%, e em 2004 e 2005, uma recuperação, 21,3% e 20,6, respectivamente, conforme dados antiga metodologia do IBGE.

O diagnóstico do investimento piorou ainda mais depois que o IBGE alterou a metodologia em 2000 e divulgou uma nova série das Contas Nacionais no início de 2007, na qual o montante nominal do produto foi ampliado basicamente por conta de elevação do consumo nacional. Já, a formação bruta do capital fixo sofreu uma redução em valor absoluto decorrente da diminuição do valor agregado da construção civil, sendo assim, a razão investimento/PIB (Tabela 4) caiu ainda mais. Pela nova metodologia os anos de 2004 e 2005 tiveram uma taxa de investimento fixo global sobre o PIB de 16,10% e 16,27%, respectivamente.

O investimento público também vem apresentando uma situação calamitosa. De acordo com as Contas Nacionais, publicadas anualmente pelo IBGE, entre 1994 e 2003<sup>7</sup>, a formação bruta do capital fixo da Administração Pública (preços correntes) caiu de 3,61%, em 1994, para 1,70%, em 2003, do PIB (metodologia antiga). A situação piorou com a nova metodologia do IBGE, pois, em 2003, a participação do investimento público foi de 1,50% em relação ao PIB.

Segundo Afonso e Biasoto (2006), com a nova série das Contas Nacionais, o País piorou ainda mais sua colocação no *ranking* mundial de taxa de investimento nacional em 2005 (16,3%), passando de 57º (com a taxa antiga) para 85º lugar entre 100 países em desenvolvimento pesquisados pelo Banco Mundial em 2006.

---

<sup>7</sup> A análise do padrão de investimento público está limitada até 2003, visto que o IBGE não divulgou o sistema de Contas Nacionais para os anos seguintes (quando este processou mudança metodológica).

Tabela 4 – Distribuição do investimento a partir do Plano Real (em %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>FBKF<sup>1</sup> (% do PIB)</b>	<b>20,75</b>	<b>20,54</b>	<b>19,26</b>	<b>19,86</b>	<b>19,69</b>	<b>18,90</b>	<b>19,29</b>	<b>19,47</b>	<b>18,32</b>	<b>17,78</b>
Adm. Pública	3,61	2,54	2,3	1,98	2,81	1,73	1,90	2,20	2,20	1,70
Gov. Federal	0,71	0,49	0,44	0,44	0,46	0,37	0,48	–	–	–
Gov. Estadual	1,36	0,57	0,73	0,89	1,38	0,61	0,74	–	–	–
Gov. Municipal	1,13	1,19	1,23	0,74	0,87	0,86	0,83			
Empresas e Famílias	17,14	18,0	16,96	17,88	16,88	17,17	17,39	17,27	16,12	16,08
<b>FBKF<sup>3</sup> (% do PIB) Nova</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>16,8</b>	<b>17,03</b>	<b>16,39</b>	<b>15,28</b>
<b>Metodologia</b>										
Adm. Pública	–	–	–	–	–	–	2,02	1,99	2,06	1,50
Empresas e Famílias	–	–	–	–	–	–	14,78	15,04	14,33	13,78
<b>FBKF (% total)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Adm. Pública	17,40	12,34	11,98	9,95	14,24	9,16	9,83	11,32	12,02	9,54
Empresas e Famílias	82,60	87,66	88,02	90,05	85,76	90,84	90,17	88,68	87,98	90,46
<b>FBKF Adm. Pública (% total)<sup>2</sup></b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Gov. Federal	19,54	19,39	18,93	22,47	16,57	21,27	25,34	–	–	–
Gov. Estadual	37,78	22,37	31,68	45,15	49,29	35,15	39,07	–	–	–
Gov. Municipal	31,23	47,02	53,15	37,23	31,17	49,44	43,72	–	–	–

Elaboração própria.

Fontes primárias: IBGE (Contas Nacionais);

FBKF (preços correntes);

FBKF (Governo Federal, Estadual e Municipal) dados disponíveis até o ano de 2000.

<sup>1</sup> Formação Bruta do Capital Fixo

<sup>2</sup> O total da FBKF da administração pública não confere com a soma das parcelas (Governo Federal, Estadual e municipal), devido a revisão deste dado ser mais atualizada pelas Contas Nacionais. Não inclui a aquisição de terrenos e imóveis.

<sup>3</sup> Com a nova metodologia.

Detalhando a Formação Bruta de Capital Fixa (FBKF), realizada pela Administração Pública, verifica-se, no período 1994-2000, que grande parte foi executada diretamente pelos Governos Estadual e Municipal, média de 37,21% e 41,85%, respectivamente – uma menor parte financiada pelo Governo Federal (20,50%), o que piora a situação do investimento em infra-estrutura, visto que, essa função exige altíssimos investimentos, regulações e credibilidade do Governo. Além do mais, esse tipo de investimento, por tradição, sempre foi incumbido ao Governo Federal, o que intrinsecamente fez com que os governos subnacionais delegassem essa responsabilidade a ele.

Essa descentralização do investimento público prejudica o desenvolvimento econômico do País e da população em geral, independentemente do Estado ou do



Município. O fato é que um Governo delega ao outro a responsabilidade do investimento em infra-estrutura, porém, quem acaba arcando com o ônus sozinho é o Governo Federal. As conseqüências diretas dessa sucessão são os gargalos existentes na atual economia do País, que vêm impossibilitando o tão almejado crescimento sustentável a longo prazo.

Além dessa questão da descentralização do investimento público, outro fato que deve ser exaltado e foi estudado por Gobetti (2006) diz respeito à maneira como é estimado o investimento público, ou melhor dizendo, superestimado, o que piora a situação do investimento público no Brasil.

Nas palavras de Gobetti (2006, p. 2):

[...] a decisão de propor um novo modelo se baseia na constatação de que os valores de investimento realizado que constam dos balanços oficiais usados pelo IBGE apresentam um viés de superestimativa, decorrente de um procedimento que a STN adota no fechamento da execução orçamentária de cada ano: a liquidação automática, por parte da SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), de todos os empenhos de despesa que, até aquele momento, não tenha sido liquidados ou cancelados.

O autor supracitado constatou que, embora os relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) registrem um total de investimento de R\$ 102,7 bilhões entre 1995 e 2005, o valor efetivamente realizado no período foi de R\$ 87,7 bilhões – uma diferença de R\$ 15 bilhões, ou seja, de 17,1%. Essa diferença entre os valores contábeis e os valores reais chega a ultrapassar 40% nos anos mais recentes (2004 e 2005), conforme demonstra a Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – Estimativa do investimento efetivo da união<sup>1</sup> (1995-2005) em R\$ mil

Ano	Empenhado (=liquidado)	Liquidação Efetiva (A)	Cancelamentos de RP Proc. (B)	Execução de RP Não-Proc. (C)	Investimento Efetivo (A-B+C)
1995	4.746.097	3.478.303	n.d	962.346	4.440.649
1996	5.727.051	4.304.842	n.d	952.193	5.257.035
1997	7.537.834	5.984.186	n.d	1.268.541	7.252.727
1998	8.284.570	7.289.079	n.d	1.204.556	8.493.635
1999	6.955.350	4.307.177	n.d	1.042.182	5.349.359
2000	10.099.094	5.503.215	n.d	2.232.837	7.736.052
2001	14.580.419	6.361.284	244.989	4.392.803	10.509.098
2002	10.126.831	5.907.191	200.148	7.741.342	13.448.385
2003	6.452.131	4.682.592	124.398	2.512.223	7.070.417
2004	10.865.980	5.543.493	4.524	1.436.564	6.975.533
2005	17.322.105	6.541.997	146	4.616.402	11.158.253
Total	102.697.462	59.903.358	574.205	28.361.989	87.691.143

Fontes: Sistema Financeiro Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) citados em Gobetti, 2006.

Nota: Os cancelamentos de restos a pagar processados são os registrados até o dia 30 de setembro de 2006.

1 Metodologia proposta pelo autor na Monografia ao XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006.

Além de todas as características mencionadas, que estão intrinsecamente ligadas ao investimento no Brasil, de um modo geral, há de destacar um fato que chama a atenção de quem se dispõe a estudar essa variável: a falta de informações existentes sobre o investimento, principalmente o público, e mais especificamente o investimento em infraestrutura. A impressão é que a variável é relegada até mesmo na hora da demonstração dos dados, o que dificulta o seu estudo. Observa-se isso, por exemplo, em relação à formação da Administração Pública nas três esferas, federal, municipal, estadual, em que os dados estão disponíveis somente até o ano de 2000. Outrossim, as despesas públicas por funções, em que são encontrados dados para os Governos Estadual e Municipal de 1996 até 2003 (último ano), e já, para o Governo Federal somente até 1998, fato que impossibilita qualquer análise para tal Governo. Todos esses percalços dificultam o trabalho e os diagnósticos de estudos relacionados ao investimento no Brasil.

### **1.3 A atual infra-estrutura do Brasil e suas necessidades segundo o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**

Como já mencionada anteriormente, a crise fiscal do Estado brasileiro tem sido a principal restrição aos investimentos em infra-estrutura. Essa crise caracteriza-se pela insustentável dívida pública que “desvia” recursos do investimento para pagamento de juros da dívida, com o intuito de alcançar as metas do *superavit* primário.

Atualmente é consenso entre os economistas que a falta de investimento em infra-estrutura é um dos principais agravantes para o tão almejado aumento da taxa de crescimento do País, visto que uma das razões aparentes que impedem o crescimento econômico são os vários gargalos existentes na economia, que freqüentemente poderiam ser resolvidos por meio do aumento do investimento público e do privado.

Já é sabido que tratar de investimento público não é uma tarefa tão simples, principalmente porque as informações são incompletas, o que inviabiliza o seu estudo de modo quantitativo. Mais agravante ainda é a situação da infra-estrutura, pois os dados obtidos (ministérios setoriais, agências reguladoras, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre outros), quando são confrontados a fim de determinar qual a situação da infra-estrutura brasileira, são insuficientes e contraditórios.

Segundo um relatório produzido pelo Tribunal de Contas da União (2003), verificou-se que as inconsistências nos resultados sobre os investimentos não permitem a agregação dos dados com total confiabilidade. Outrossim, constatou-se que o Governo Federal não dispõe de informações consolidadas sobre a evolução dos investimentos públicos e privados em infra-estrutura e que não existe um sistema integrado apto a permitir a geração de relatórios gerenciais, sob uma perspectiva macrosetorial, dos investimentos realizados em infra-estrutura no Brasil.

Sendo assim, o presente Capítulo demonstrará, através de estudos de alguns órgãos importantes e independentes do Governo, a atual necessidade de investimentos em infra-estrutura dos setores de transportes, minas e energia e telecomunicação considerados “chaves” para o crescimento e o desenvolvimento econômico do País. Além disso, serão demonstradas as providências que o Governo vem tomando em relação a esses setores e se os atuais investimentos condizem com as atuais necessidades em infra-estrutura. Para

tanto, serão analisados os seguintes programas do Governo: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), introduzido em 2007, e o Plano Plurianual (PPA), que vigora de 2004 a 2007.

### 1.3.1 A atual necessidade do investimento em infra-estrutura

Segundo um estudo realizado em 2006 pela Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base (ABDIB), estima-se que para solucionar os problemas imediatos de infra-estrutura e permitir a retomada do crescimento (Tabela 6), a partir deste ano, o Brasil precisa investir, por ano, mais de 87 bilhões de reais. Esse valor representa 3,77% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2006, que foi de R\$ 2.322,8 trilhões (pela nova metodologia do IBGE), mais que o dobro do investimento público realizado em 2003, ou seja, 1,5% do PIB<sup>8</sup>. Vale ressaltar que essa ação não solucionaria todos os problemas de gargalos e logísticas existentes, mas permitiria importantes ganhos de produtividade na economia.

A agenda de infra-estrutura da ABDIB aponta a necessidade de ampliar anualmente a capacidade de geração de energia, em 4.000 *megawatt*, e o sistema de transmissão, em 3.000 quilômetros, quantidades mínimas para fazer frente ao aumento de consumo decorrente, para que não se repita a crise energética ocorrida em 2000-2001, popularmente chamada de “Apagão”. Além disso, deve-se continuar priorizando a auto-suficiência do petróleo alcançada em 2006 e o investimento maciço na infra-estrutura de transporte de gás natural, objetivando a menor dependência da importação do gás que vem da Bolívia, atualmente, 96%. Outrossim, segundo estimativas da ABDIB, o consumo de gás deve crescer 17% a.a até 2010, o que preocupa, pois atualmente a infra-estrutura de transportes de gás é insuficiente para abastecer as principais regiões do País.

Em relação ao setor de transporte (ABDIB, 2006):

- Rodovias - as federais, aproximadamente 55 mil quilômetros, devem ser preservadas, restauradas (15% da malha rodoviária) e pavimentadas ou ainda construídos mais de 500 quilômetros anualmente. Além disso, deve-se

---

<sup>8</sup> Se compararmos o investimento sugerido (R\$ 87,7 bilhões) em relação ao PIB de 2003 (R\$ 1.699,9 trilhões) obtém-se uma taxa de investimento de 5,15%, o que representa mais de 3,5 vezes a mais do que o investimento público realizado em 2003.

investir em toda a malha estadual, composta por 92 mil quilômetros de estradas pavimentadas e mais de 116 mil quilômetros sem pavimento.

- Ferrovias - devem ser revitalizadas (expandir, modernizar e recuperar), visto que o Brasil conta com 29 mil quilômetros de vias férreas que não crescem há mais de 30 anos, ao contrário de sua demanda, que vem crescendo atualmente e transporta 25,3% da carga total, contra 19% em 1997.
- Hidrovias - o Brasil conta com apenas 10 mil quilômetros de hidrovias **em** operação, que transportam 45 milhões toneladas/ano, contra potencial de 28 mil quilômetros de hidrovias e 120 milhões toneladas/ano. O transporte de uma tonelada de carga por hidrovia custa 40% do valor gasto no transporte rodoviário, mesmo assim, no Brasil, prioriza-se o modal rodoviário, 61,1% das cargas são transportadas por caminhão, 25,3% por ferrovia e, apenas, 13,6% por hidrovia.
- Portos - a infra-estrutura de acesso aos portos precisa ser muito melhorada. No porto de Santos, são necessárias vinte pessoas para movimentar um contêiner e no porto do Rio de Janeiro, quinze pessoas. Na Europa, apenas duas, em média. Além disso, a produtividade de movimentação de contêineres no Brasil é baixa (40 unidades/hora) em relação à Europa (120 unidades/hora).

O setor de telecomunicação, segundo a ABDIB, investiu R\$ 135 bilhões desde a privatização, com a modernização e a expansão da infra-estrutura. O Brasil conta com 90 milhões de usuários de telefone celular e 40 milhões de terminais em serviços de telefonia fixa. Garantir o acesso às telecomunicações, embora os números indiquem o sucesso nessa questão, não é uma tarefa fácil. Dez anos atrás, as privatizações das empresas de telefonia ajudaram o Brasil a chegar ao patamar em que o setor está atualmente. Dois desafios para a continuidade do investimento no setor também devem ser superados. Um deles é a manutenção da agência reguladora, com a necessária autonomia e independência, para garantir que nada do que foi pactuado nos contratos, para sua prorrogação, fique vulnerável a influências externas ao setor. O outro é a revisão da alta carga tributária, que atinge mais de 40% do valor pago em uma conta telefônica, uma enorme barreira para o pleno acesso da população aos serviços.

Tabela 6 - Necessidade anual de investimento em infra-estrutura (em bilhões de R\$)

Setor	Investimento por ano (em bilhões de R\$)
Energia elétrica	16,6
Petróleo e gás natural	31,5
Transportes	16,8
Telecomunicações	13,2
Saneamento básico	9,6
<b>Total</b>	<b>87,7</b>

Fonte: Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base (ABDIB), 2006.

Um abrangente e recente estudo elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2006, demonstra a deficiência do estoque de infra-estrutura no Brasil, que teve início há mais de 25 anos, prejudicando o desenvolvimento sustentado. Essa evolução desfavorável acabou por colocar o Brasil numa posição relativamente ruim no que diz respeito ao desenvolvimento da infra-estrutura. Com uma malha rodoviária de extensão total de 1,7 milhões de quilômetros no ano de 2000, o Brasil apresentou índice de 202 quilômetros de estradas por mil km<sup>2</sup> de área, o que deixou o Brasil na 90<sup>a</sup> colocação entre 181 países. Já, em relação à capacidade instalada para a geração de energia elétrica e telefonia, as posições em 2000 foram 60<sup>a</sup> e 65<sup>a</sup>, respectivamente.

Outrossim, o estudo (FGV, 2006) estimou investimentos anuais em cerca de 24,5 bilhões de reais por ano no período de 2007-2010 (Tabela 7), sendo distribuídos 11,7 bilhões na malha rodoviária, 6,8 bilhões na geração de energia elétrica e cerca de 10 bilhões em saneamento básico, para atender as carências e as necessidades dos próximos anos.

Tabela 7 - Necessidades de investimentos em infra-estrutura, 2007-2010, por ano.

Construção	Quantidade	Unidade	Em R\$ bilhões
<b>Rodovias pavimentadas</b>			<b>11,706</b>
Recuperação	55.649	km	2,961
Expansão da malha	27.740	km	8,746
<b>Geração de Energia</b>			<b>6,843</b>
Potência instalada	8.932	TWh	4,277
Transmissão			2,565
<b>Saneamento</b>			<b>5,873</b>

Distribuição de água	7.753.786	ligações	1,938
Coleta e tratamento de esgoto	7.869.746	ligações	3,935
<b>Total</b>			<b>24,422</b>

Fonte: FGV, 2006 - A construção do desenvolvimento sustentado.

Observa-se que os dados das Tabelas 6 e 7 não são excludentes, visto que a tabela produzida pela FGV (2006) não aborda a questão do investimento em petróleo, gás natural e telecomunicações. Além disso, no setor de transportes, referida tabela especifica a malha rodoviária, o mesmo acontece com o setor de energia elétrica, que engloba apenas investimentos para ampliar a capacidade de geração de energia elétrica.

Diante da dimensão dos valores e dos problemas apontados anteriormente por instituições independentes do Governo, é importante analisar os relatórios do PPA 2004-2007 relativos aos setores mencionados, objetivando averiguar se o que está sendo investido pelo Governo é suficiente para a desobstrução dos gargalos existentes no Brasil. Além do PPA 2004-2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), introduzido em 2007, será objeto de estudo, visto que o seu principal foco é a infra-estrutura.

### 1.3.2 Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 - Investimentos em infra-estrutura

A lei que institui o Plano Plurianual (PPA) estabelece, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes por um período de quatro anos, assim como as despesas relativas aos programas de duração continuada. No entanto, vale ressaltar que ainda não existe um modelo legalmente instituído para a organização, uma metodologia e um conteúdo dos Planos Plurianuais (PPAs), o que dificulta o acompanhamento do que realmente está sendo executado pelos órgãos setoriais em relação ao que está previsto no PPA.

O PPA proposto para o quadriênio 2004-2007 foi encaminhado ao Congresso Nacional mediante o Projeto de lei nº 30/2003. No ano seguinte foi sancionada e promulgada a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, sendo substituída pela Lei nº 11.318, de 5 de julho de 2006. Quando foi encaminhada a proposta, a previsão de dispêndios para o período era da ordem de R\$ 1,8 trilhão, valor 65% superior ao previsto no PPA 2000-2003.

Porém, em 2005, com o processo de revisão anual do plano, as despesas para o período (Tabela 8) passaram para quase R\$ 1,6 trilhão (R\$ 400 bilhões por ano), o que resultou em uma redução de 15% da quantia original prevista.

*Tabela 8 – Dispêndios globais previstos no PPA 2004-2007. Previsão e execução dos orçamentos - Exercício de 2005.* (em R\$ bilhões)

Ano	2004	2005	2006	2007	Total
Valor original previsto na PPA <sup>(1)</sup>	402,2	445,4	480,3	508,0	1.835,9
Valor previsto na PPA após revisão					1,553,9
Dotação inicial Lei Orçamentária Anual (LOA) <sup>(2)</sup>	359,4	413,3			772,7
Despesa executada <sup>(3)</sup>	330,3	377,2			707,5

Fonte: Tribunal de Contas da União - Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República - Exercício de 2005.

(1) Gastos globais, incluindo o orçamento fiscal e o da seguridade social e o das empresas estatais.

(2) e (3) Dispêndios dos orçamentos fiscal e da seguridade social, excluídos os gastos com encargos especiais e somados os orçamentos das estatais.

Na Tabela 8, verifica-se que, para os períodos 2004 e 2005, a despesa executada foi de R\$ 707,5 bilhões, ou seja, 9% da dotação inicial (R\$ 772,7) não foi realizada. Todavia, com a redução do valor previsto, de 15%, o Governo Federal vem cumprindo sua meta, pois em dois anos realizou 45% do total previsto na PPA.

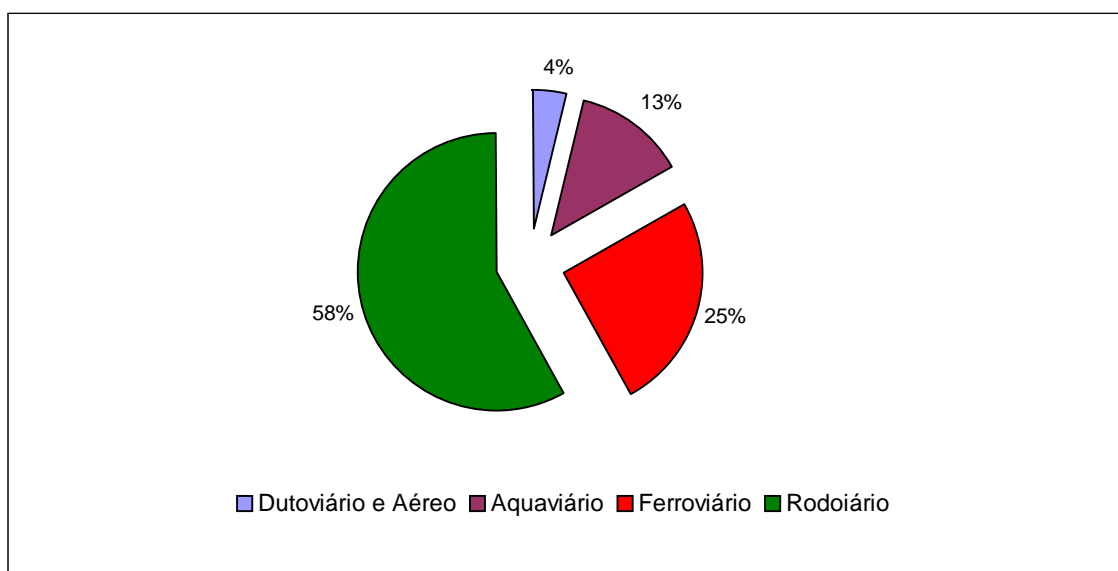
Quando o Projeto de lei do PPA 2004-2007 foi encaminhado, o presidente declarou que “a baixa taxa de investimento em infra-estrutura nos últimos anos não apenas prejudicou a competitividade da economia nacional, como pode levar ao surgimento de gargalos que inviabilizem um novo ciclo de crescimento”. (CASA CIVIL, 2006).

No setor energético, a implantação de um modelo de mercado nos anos 90 desestruturou o planejamento setorial e culminou na crise de abastecimento e racionamento de 2001. Ainda recai sobre o setor uma grande dívida social a ser equacionada: a universalização do acesso à energia elétrica. Essa é uma das fontes primordiais para o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. O objetivo do PPA é ampliar as linhas de transmissão, efetivando a conexão dos principais sistemas isolados no sistema integrado, e expandir a geração de energia elétrica. A característica integradora que o setor elétrico apresenta deve ser explorada para que o País possa aproveitar a complementaridade regional que tem com seus vizinhos sul-americanos. Em particular, deve ser dada atenção à integração da infra-estrutura regional da América do Sul para que esta ocorra em compasso com os interesses brasileiros.



Especial atenção também merece a questão do refino de petróleo que, em 2005, apesar de o Brasil quase ter alcançado a auto-suficiência na produção, projeta-se numa crescente necessidade de importação de derivados. Por fim, há a necessidade de estruturação de uma política para o desenvolvimento da produção e do uso do álcool combustível.

No setor de transportes, o crescente *deficit* de investimentos em infra-estrutura, aliado ao desequilíbrio da matriz de transporte no Brasil (Gráfico 5), tem dificultado o escoamento da produção, aumentando o custo dos deslocamentos das cargas. Constatase expressiva queda da qualidade dos serviços, bem como o aumento da incidência no “Custo Brasil”, principalmente no que diz respeito às exportações.



*Gráfico 5* – Matriz de transporte no Brasil

Fonte: Ministério dos Transportes, 2006.

Relativamente ao setor de telecomunicações, o modelo adotado pelo País a partir de 1998, baseado na privatização do setor e na criação de agência reguladora, objetivava criar condições para que o progresso das tecnologias da informação e das comunicações pudesse efetivamente contribuir para melhorar a qualidade de vida da população. Através da análise dos indicadores de densidade de telefonia fixa e móvel, constata-se que, além das redes de comunicações existentes terem sido ampliadas, houve

também um crescimento do acesso aos serviços de telecomunicações, o que resultou em uma pulverização de um grande número de telefones, tanto fixos quanto móveis. .

Diante do quadro explicitado na Lei nº 11.318/2006, o Governo elaborou uma lista de projetos prioritários de infra-estrutura para inclusão no PPA 2004-2007, que estão agrupados por ministérios. Segundo o Ministro do Planejamento, Guido Mantega:

[...] é uma lista grande de projetos, mas deverão ser selecionados aqueles que tiverem maior impacto no desenvolvimento regional e na superação dos gargalos ao crescimento. Além disso, confirmou a informação de que o montante de recursos destinados à área de infra-estrutura no período 2004-2007 será de R\$ 191 bilhões, aí incluídos recursos públicos e privados.

Anualmente é divulgado um relatório de avaliação do PPA 2004-2007, separado por ministérios, informando as metas alcançadas e as restrições enfrentadas na implementação dos programas. Esses relatórios servirão para averiguar o que está sendo feito no âmbito de alguns setores selecionados (transportes, minas e energia e telecomunicações) e se os investimentos atendem à atual necessidade da infra-estrutura, como apontado nos referidos estudos (FGV e ABDIB). Vale lembrar que somente os relatórios dos anos de 2004 e 2005 estão disponíveis para o estudo.

### **1.3.2.1 Transportes**

O relatório do setor de transportes relativo ao ano de 2004 demonstra o montante gasto com este setor para a implementação de programas e de ações previstos no PPA 2004-2007. Segundo o relatório, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2004 e seus créditos adicionais autorizaram o Ministério dos Transportes (MT) a realizar despesas no valor de R\$ 9.978.646.230,00. Além disso, a Lei previu R\$ 159.763.758,00 para o orçamento de investimento. Deve-se considerar ainda que o orçamento destinado ao órgão inclui reserva de contingência<sup>9</sup> no montante de R\$ 2.864.001.204,00. A execução

---

<sup>9</sup> Reserva de Contingência é uma dotação alocada no orçamento, ainda que não se trate, em princípio, de uma despesa, posto que não tem tratamento de despesa e nem poderia ter, já que existe uma restrição relacionada com a sua destinação, ou seja, ela está destinada a atender àquelas obrigações imprevistas ou riscos que podem estar ou já estão influenciando a execução de uma ação qualquer que o Governo tenha planejado para o período.

orçamentária para o exercício de 2004 totalizou R\$ 4.895.137.076,00, ou seja, menos da metade do valor que foi autorizado pela LOA.

Os recursos financeiros liberados em 2004 foram gradativos no primeiro semestre e em muitos programas ocorreram a sua descontinuidade. Entretanto, no segundo semestre, esse fluxo se estabilizou e houve inclusive o pagamento dos restos a pagar dos anos de 2002 e 2003. Porém, mesmo assim, o ministério acumulou restos a pagar de 1,2 bilhões de reais para serem pagos e liquidados em 2005.

Esse acúmulo de restos a pagar e os contingenciamentos orçamentários, bem como as aprovações de créditos suplementares na última quinzena do ano, prejudicam a execução orçamentária vigente em relação ao previsto na LOA e seus créditos adicionais, o que dificulta o progresso de muitos projetos, alonga seus prazos e custos de implantação, e reflete negativamente na credibilidade do Governo.

Além disso, observa-se que muitas ações do ministério foram adiadas ou interrompidas por falta de recursos materiais, em geral, obsoletos ou até mesmo inexistentes, como é o caso do modal rodoviário, por exemplo, em que houve falta de equipamentos de informática, de veículos para deslocamento da fiscalização, de sinalizadores, entre outros. Vale destacar que os recursos humanos são insuficientes quantitativamente e qualitativamente.

Com a ocorrência de todos esses percalços, com exceção dos principais resultados a seguir relacionados, a maioria das ações do programa em 2004 ficou aquém do desejado.

- Execução das obras emergenciais sobre o Estreito dos Mosquitos na BR-135.
- MA (execução de 88 % da obra).
- Construção de 9 quilômetros da Ferrovia Norte-Sul.
- Construção de 12,9% da Eclusa de Tucuruí no Estado do Pará.
- Construção de 26,7 quilômetros de trechos rodoviários na BR-070/GO.
- Construção de 75,6 quilômetros de Rodovias Federais no Estado do Tocantins.

Cabe ressaltar que, mesmo se o Ministério dos Transportes tivesse realizado o investimento de quase R\$ 10 bilhões autorizados pela LOA de 2004, o montante estaria muito aquém das necessidades anuais apontadas pela ABDIB, ou seja, R\$ 16,6 bilhões, se aproximando apenas do valor necessário para a recuperação e a expansão das malhas rodoviárias, conforme demonstrado pela FGV (2006), ou seja, R\$ 11,7 bilhões.

Em 2005, o recurso autorizado pela LOA para o Ministério dos Transportes foi de R\$ 11.463.764.684,00, sendo realizado apenas R\$ 8.250.452.485,00, o equivalente a 72% dos recursos. Além disso, do total de R\$ 1,1 bilhão inscrito em “restos a pagar” relativo ao exercício de 2004 foram executados R\$ 892 milhões.

A deficiência de recursos materiais apontada em 2004 permaneceu no relatório de 2005. Já a falta de recursos humanos, segundo esse relatório, seria amenizada com a contratação de 600 funcionários através de concurso público no ano em vigência.

O total investido nos anos de 2004 e 2005 no setor de transportes foi de aproximadamente R\$ 13 bilhões. Em dois anos, o Governo Federal não investiu nem os R\$ 16,8 bilhões que deveriam ser investidos, anualmente, como sugerido pela FGV. Isso demonstra a incapacidade de o Governo suprir as necessidades atuais do setor, o que remete a pensar em outras saídas, como, por exemplo, a PPP.

### **1.3.2.2 Minas e Energia**

Cabe ao Ministério de Minas e Energia a execução e a avaliação dos programas do PPA 2004-2007 a seguir relacionados:

- Energia elétrica - Abastecimento e eficiência; Desenvolvimento tecnológico do setor; Energia alternativa renovável minimizando os impactos ambientais; Qualidade dos serviços; Maximização da distribuição por regiões do Brasil; Luz para todos; Gestão da política de energia.
- Petróleo seus derivados, gás natural e álcool combustível - Garantia do abastecimento e da qualidade; distribuição adequada da oferta de infraestrutura; aumento da oferta interna; pesquisa e desenvolvimento tecnológico; transporte dutoviário de petróleo e derivados; transporte

marítimo de petróleo e derivados; atuação internacional na área do petróleo; aumento da flexibilidade do transporte do gás natural a preços competitivos.

- Setor mineral - Geração e difusão das informações geológicas e hidrogeológicas para subsidiar o planejamento do uso do solo e do subsolo e induzir o aumento dos investimentos no setor mineral; gestão da política mineral; mineração e desenvolvimento sustentável.

Segundo o relatório de 2004 do Ministério de Minas e Energia:

A Lei Orçamentária Anual 2004 e seus créditos adicionais autorizaram o Ministério de Minas e Energia - MME a realizar despesas nas esferas fiscal e seguridade no valor de R\$ 3.045.794.020,00, incluindo R\$ 1.981.046.336,00 relativos à reserva de contingência que não foram executados, o que significou um acréscimo de R\$ 41.777.920,00 em relação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual 2004. Além disso, a Lei previu R\$ 26.524.169.749,00 destinados ao orçamento de investimento. A execução orçamentária totalizou R\$ 647.958.313,00.

Nesse relatório não há como distinguir o que foi investido em cada programa. Porém, visto que a execução orçamentária totalizou quase R\$ 648 milhões para o Ministério de Minas e Energia, conclui-se quão insignificante foi o montante destinado por setor. Nos estudos da ABDIB (2006), somente o setor de energia necessitava de R\$ 16,6 bilhões de investimentos por ano. Pior situação, ainda, a do setor de petróleo e de gás natural que tinham investimentos estimados em R\$ 31,5 bilhões por ano. Mesmo se os R\$ 648 milhões fossem alocados somente para o setor de energia, os prognósticos apontados pela FGV (2006), R\$ 8,9 bilhões, não seriam cumpridos.

Em 2005, do total previsto para os projetos (R\$ 47,9 bilhões) foram utilizados R\$ 27,1 bilhões, ou seja, 56%. Há um aumento significativo em relação ao ano de 2004, porém o contingenciamento orçamentário e financeiro imposto no decorrer do ano de 2005 impossibilitou a execução adequada de diversos programas, uma vez que algumas atividades deixaram de ser executadas. Mesmo havendo liberação de recurso adicional ao final do ano, os prazos já não permitiam que todas as atividades previstas fossem retomadas, o que causou descumprimento de metas físicas.

A distribuição do investimento total realizado entre os programas foi administrada da seguinte forma: R\$ 4,6 bilhões para o setor de energia, R\$ 21,2 bilhões

para o de petróleo, gás natural e álcool combustível, e R\$ 245 milhões para o de minas. Para completar o total executado (R\$ 27,1), falta R\$ 1,1 bilhão, valor este que não possui informação sobre seu destino no relatório do Ministério de Minas e Energia.

Fica claro, em mais um ministério, que além de autorizar investimentos abaixo da necessidade econômica atual do País, não há cumprimento do orçamento, considerando que o valor executado está muito abaixo do previsto na LOA.

### **1.3.2.3 Comunicações**

O Ministério das Comunicações é responsável pela avaliação e administração dos programas de aprimoramento dos serviços postais, gestão da política de comunicação, inovação tecnológica em telecomunicações, oferta de serviços de telecomunicações, universalização do acesso aos serviços de comunicação eletrônica e universalização dos serviços de telecomunicações.

Em 2004, considerando-se o total de investimento autorizado pela LOA (R\$ 2.203.222.250,00) e executado (R\$ 1.077.353.416,34), estão inclusos os programas de aprimoramento dos serviços postais e gestão da política de comunicação. O primeiro não faz parte do setor de telecomunicações, porém o segundo possui como vertente principal a formulação de políticas nos setores de telecomunicações e serviços postais. Por tal razão, no relatório de 2004, não há como identificar qual é a parte devida ao setor de telecomunicação.

Segundo a ABDIB (2006), o setor de telecomunicações carece de R\$ 13,2 bilhões de investimento por ano. Assim, mesmo que todo investimento executado pelo Governo em 2004 fosse alocado para o setor, o valor estaria muito abaixo do necessário.

A principal restrição que dificultou a implementação da programação do órgão está relacionada com a dificuldade de utilização dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). O Fundo criado em 2000 não apresenta execução de despesas a ele consignadas desde a sua instituição, pois os recursos criados são retidos para geração do *superavit* primário.

Em 2005, do total previsto (R\$ 4.079.735.903,00) para o Ministério das Comunicações foi utilizado R\$ 1,3 bilhão (31,7%) para a execução de programas e ações sob sua responsabilidade.

Do montante de investimento executado foi realizado R\$ 152.455.293,58 para o setor de telecomunicações, que inclui os seguintes programas apontados no relatório: gestão da política de comunicações (R\$ 8.963.709,00), inovação tecnológica em telecomunicações (R\$ 105.352.481,00), oferta dos serviços de telecomunicações (R\$ 38.054.741,85), universalização do acesso aos serviços de comunicação eletrônica (sem execução) e universalização dos serviços de telecomunicações (R\$ 84.361,73). Porém, quando somados o investimento dos serviços postais (R\$ 231.083.564,00) com o de telecomunicações (R\$ 105.352.481,00) obtém-se um total de R\$ 383.538.857,58, aquém do executado de R\$ 1,3 bilhão apresentado no relatório. Assim, não há como estimar o verdadeiro investimento realizado no setor de telecomunicações, mas, utilizando o argumento mencionado, pode-se concluir que ele foi insuficiente.

### 1.3.3 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, tem como objetivo acelerar, de maneira sustentável, o crescimento do investimento global da economia, promovendo investimentos em infra-estrutura (logística, energética, social e urbana), assim denominadas, que permitam eliminar os pontos de estrangulamento que oneram a produção do Brasil.

O PAC prevê investimentos de R\$ 503,9 bilhões até 2010, ou seja, em média R\$ 136 bilhões por ano a partir de 2007. A maior parte deste investimento virá de empresas (R\$ 236 bilhões das empresas estatais e R\$ 200 bilhões de empresas privadas – por intermédio de concessões e Parcerias Público-Privadas). O Governo Federal investirá R\$ 67,9 bilhões, ou seja, aproximadamente R\$ 17 bilhões por ano.

O investimento total em infra-estrutura programado foi distribuído entre os seguintes eixos:

- Logística - R\$ 58,3 bilhões (11,6% do total) para o eixo, sendo R\$ 13,4 bilhões para o ano de 2007.

O maior investimento é para o modal rodoviário, R\$ 33,4 bilhões, seguido da Marinha Mercante, R\$ 10,6 bilhões, do ferroviário, R\$ 7,9 bilhões, do aeroportuário, R\$ 3 bilhões, do portuário, R\$ 2,7 bilhões e do hidroviário, R\$ 700 milhões. Na Tabela 9 verificam-se as metas físicas do PAC.

- Energética - R\$ 274,8 bilhões (54,5% do total), o que significa mais da metade de todo o investimento do PAC. A maior parte desses investimentos deverá ser de empresas estatais (Petrobras, Eletrobrás e Furnas). Espera-se gerar 12.386 *megawatt* de energia elétrica e a construção de 13,8 mil quilômetros de linhas de transmissão. Também estão previstas a construção de 4,5 mil quilômetros de gasodutos e a instalação de 46 novas usinas de produção de biodiesel e de 77 usinas de etanol.
- Social e urbana - R\$ 170,8 bilhões (33,9 % do total), com um investimento de R\$ 146,3 bilhões para habitação e saneamento, juntos, e de R\$ 24,5 bilhões para projetos em recursos hídricos, luz para todos e metrô.

Tabela 9 – Metas físicas do PAC da infra-estrutura logística

Modal	Quantidade	Quilômetro
Rodovias		45.337
Investimento Público		42.090
Recuperação		32.000
Adequação/Duplicação		3.214
Construção		6.876
Investimento Privado		3.247
Ferrovias		2.518
Investimento Público		211
Investimento Privado		2.307
Portos	12	
Hidrovias	67 portos 1 eclusa	
Aeroportos	20	

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC supera as expectativas de investimentos propostos pela ABDIB e pela FGV, além de prever investimentos em infra-estrutura nos setores considerados essenciais para o crescimento econômico. Porém, desde sua implementação, em janeiro de 2007, pouco vem sendo executado pelo Governo, visto que, novamente, atrasos na liberação do



orçamento governamental impedem o tão prometido “Canteiro de obras”<sup>10</sup> do Governo Lula.

O PAC prevê investimentos, no período de 2007/2010 de R\$ 67,8 bilhões do Orçamento Geral da União. Para o ano de 2007 foi anunciado no programa cerca de R\$14,7 bilhões de investimento. Todavia, verifica-se no 2º Balanço do PAC de setembro de 2007, que do total empenhado (R\$ 6.709,5 bilhões) até o final de agosto, a União fez pagamentos a projetos do PAC no valor total de R\$ 1,374 bilhão, o que corresponde a apenas 9,34% do total autorizado (R\$14,7 bilhões).

Cabe ressaltar, que os números supracitados incluem a elevação das receitas para o chamado Projeto Piloto de Investimentos autorizado pelo Congresso, em maio de 2007, em mais de 5,2 bilhões de reais, que engordaram as verbas do PAC. No âmbito do orçamento fiscal e da seguridade, o programa se traduziu em ampliação da dotação orçamentária que passou de 9,5 bilhões para 14,7 bilhões, com isso, abre a possibilidade de redução da meta fiscal primária no montante das despesas executadas, além de não ser contingenciada.

Os investimentos das estatais, que refletem principalmente o desempenho da Petrobras, têm crescido de maneira expressiva, somando 17,6 bilhões de reais no período de janeiro a junho, ou seja, 37% do total programado para 2007.

Os projetos mais adiantados do PAC são aqueles relacionados à pavimentação de estradas. Dos quase R\$ 5 bilhões previstos no Orçamento do Ministério dos Transportes, o Governo já autorizou R\$ 2,35 bilhões e executou R\$ 764 milhões em recuperação de rodovias ou construção de novos trechos. Além do contingenciamento do orçamento, vários projetos esbarram em licenças ambientais, principalmente as hidrelétricas.

Apesar de sua importância para o desempenho da economia, o PAC, bem como o Planejamento Plurianual de 2004-2007, vêm sofrendo com o enrijecimento do orçamento da União, visto que a crise financeira demonstrada pelo crescimento do *deficit* e da dívida pública acaba impactando na política fiscal do Governo e, conseqüentemente, nos

---

<sup>10</sup> LULA promete canteiro de obras na 2ª fase do PAC, mas investimentos são baixos. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 7 ago. 2007. Sucursal de Brasília.

investimentos públicos. Sendo assim, pensar em soluções para investimento em infraestrutura que não dependam diretamente do orçamento público deve ser prioridade de um Governo sério e comprometido com o crescimento e o desenvolvimento do País.

## 2 PPP - EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

### 2.1 A PPP no Reino Unido

A Inglaterra foi um dos primeiros países a discutir e colocar em prática os projetos de PPP. Até 1989, a concepção de parceria com o setor privado, para o Governo Britânico, baseava-se nas chamadas *Ryrie Rules*.

As *Ryrie Rules* possuíam dois princípios fundamentais para o uso do investimento privado em projetos do setor público. A primeira regra estabelecia que os projetos com participação de fundos privados deveriam ser comparados com os projetos de fundo público, de modo que os com participação de fundos privados somente seriam aceitos se fosse comprovada a sua maior eficiência em relação aos projetos de fundo público. Muitas vezes, os trâmites burocráticos e a demora para a análise do projeto inviabilizavam muitos investimentos privados, abrindo precedentes a comentários contra o uso desses investimentos em obras de infra-estrutura pública. A segunda regra declarava que o investimento privado em projetos do setor público não seria adicional ao investimento público, ou seja, com o financiamento privado obtido, o Governo reduziria suas despesas em vez de alocar em outros empreendimentos. Isso levou a críticas como: “O governo está transferindo sua responsabilidade de provedor de serviços públicos para a iniciativa privada”.

Em 1989, a segunda regra foi revisada, passando a vigorar a concepção de que os investimentos privados deveriam ser complementares aos públicos e não substitutos, objetivando o aumento do investimento total.

Somente em 1992, com a abolição da primeira regra das *Ryrie Rules*, surge a Iniciativa para o Investimento Privado – em inglês, Private Finance Initiative (PFI), seria a versão inglesa das PPPs –, anunciada por Norman Lamont na administração do conservador John Major. O objetivo principal da PFI era viabilizar projetos por meio do financiamento privado, uma vez que a capacidade de implementá-los da forma tradicional,

se não esgotada, estava ao menos reduzida pelos limites impostos pelo Tratado de Maastricht<sup>11</sup>.

A PFI é a última de uma série de programas designados para introduzir disciplina comercial, *expertise* administrativa e financiamento privado ao setor público. Ela vem sendo associada a projetos de grande escala, porém o financiamento relacionado a projetos pequenos, como prisões, hospitais e serviços de tecnologia e informações vem crescendo exponencialmente. Atualmente, “[...] O Governo Britânico continua destinando um papel pequeno, porém importante para as PFIs, no que diz respeito à modernização dos serviços públicos. Ela continuará a ser usada apenas onde demonstrar *Value for Money* (*VfM*) e continuará complementando com seus 10% a 15% o investimento total nos serviços públicos” (HM TREASURY, 2006).

### 2.1.1 A Private Finance Initiative (PFI)

A PFI tem como objetivo estimular empreendimentos conjuntos envolvendo os setores público e privado. Seus defensores argumentam que a PFI é ideal do ponto de vista socioeconômico (*Value for Money*), pois acreditam que, devido à *expertise* do setor privado, os custos são minimizados durante o projeto, os riscos dos projetos são melhores alocados, o tempo é maximizado e, ainda, a qualidade dos serviços prestados é melhorada.

Nas palavras do Comitê do Tesouro,

PFI [...] é uma fértil e louvável iniciativa para atrair capital privado nas áreas em que anteriormente não eram atrativas, e [...] além disso, introduz aos investimentos e a administração dos projetos do setor público mais técnicas e disciplinas.<sup>12</sup>

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

---

<sup>11</sup> O Tratado de *Maastricht* estabeleceu fundamentos para a futura integração política da União Européia (UE), onde se destacam acordos de segurança e política exterior, assim como a confirmação de uma Constituição Política para a União Européia, a integração monetária e o disciplinamento da política fiscal dos países da Zona do Euro para a introdução de uma tarifa única. Entre as medidas impostas, está o teto de 3% do PIB para o *deficit* público, para países membros da UE.

<sup>12</sup> Page VII, Sixth Report - The Private Finance Initiative, The Treasury Committee, April 1996. Tradução própria.

e mantém a infra-estrutura hospitalar, mas o setor público é o responsável pela contratação de médicos e pessoal envolvidos, necessária para o ótimo desempenho dos serviços).

Há três tipos de contratos na PFI, conforme seguem:

- *Free-standing projects* - aqueles nos quais os custos são recuperados integralmente por meio de cobrança dos serviços pelo usuário final. A ponte Queen Elizabeth II, construída em Dartford, utilizou esse formato. Num projeto do tipo *free-standing*, o Governo fornece o planejamento inicial e suas diretrizes, bem como o arcabouço jurídico-normativo, além disso, pode contribuir com valores para o projeto em termos de custos iniciais.
- *Joint ventures* - projetos em que os setores público e privado participam conjuntamente, porém o setor privado tem o total controle do empreendimento. Em muitos casos, a contribuição do setor público é feita para proteger a provisão dos benefícios sociais, tais como cuidar do fluxo de tráfego em uma região congestionada por obras. Algumas exigências nesse tipo de contrato devem ser acordadas, como, por exemplo, a de que a parceria com o setor privado deve ser feita por meio de concorrência; o controle do patrimônio deve ficar com o setor privado; a contribuição do Governo deve ser claramente definida e limitada; as alocações dos riscos e prêmios deverão estar claramente definidas entre os parceiros do projeto, especificando que os retornos estão sujeitos a riscos. A participação do setor público pode ser de diferentes formas nas *joint ventures*: por meio de empréstimos, participação acionária (minoritária), transferência de ativos, prestação de serviços secundários ou associados. Tal como nos projetos *free-standing*, o Governo também pode contribuir com orientações no planejamento e, em alguns casos, oferecer subsídios.
- *Services sold to the public sector* - serviços fornecidos pelo setor privado ao setor público (tratamentos hospitalares e acompanhamento de idosos ou crianças, por exemplo).

Há três tipos de financiamento:

- Apenas financiamento privado - financia os projetos do tipo *free-standing*. Nesse financiamento o investimento é recuperado através de cobranças

diretas dos usuários finais. O setor público é envolvido apenas quando algo interfere no andamento do projeto, isto é, quando é necessária alguma licença (ambiental, desapropriação) que dependa da autorização do Governo. Exemplo, projeto como o Chanell Tunnel.

- Apenas financiamento privado, com recuperação de cobranças do setor público - nesse caso os serviços são providos pelo setor privado e “vendidos” ao setor público – projetos do tipo *services sold to the public sector*. A companhia privada fornece o ativo e o setor público autoriza o projeto.
- Financiamento privado e público - utilizado em contratos do tipo *joint venture*, em que o projeto é fundado pelo setor público, porém o controle e a propriedade do ativo são providos pelo setor privado. As contribuições do setor público podem ser em forma de permissões, empréstimos, garantias financeiras, através da provisão de ativos. Exemplo é o Channel Tunnel Rail Link.

Na época em que foi implementada a PFI, o país passava por uma política fiscal contracionista para reduzir o *deficit* público. Assim, uma das formas encontrada pelo Governo para continuar investindo na infra-estrutura foi passar a concepção (*designing*), a construção (*building*), o financiamento (*finances*) e a operação (*operates*) de grandes obras ou a gestão de serviços ao setor privado. Por outro lado, o setor privado entraria em negócios pioneiros, como, por exemplo, a alocação de risco da demanda que era desconhecida e deveria permanecer como responsabilidade do setor público.

Nos primeiros meses a PFI teve um impacto limitado, porém, quando Kenneth Clarke passou a chanceler, decidiu que eram necessárias regras adicionais para que o setor privado se empenhasse nos projetos. Assim, em 1993 anunciou a criação de um Private Finance Panel (PFP), que tinha como finalidade:

- Encorajar a participação tanto do setor público como do privado.
- Estimular novas idéias.
- Identificar novas áreas da atividade do setor público em que o setor privado poderia ser envolvido.
- Procurar soluções para problemas que impediam o progresso do Reino Unido.

Kenneth Clarke, em uma conferência em 1994, também frisou que o financiamento pelo setor privado deveria ser o principal recurso de crescimento nos projetos de investimento público e que o Governo não aprovaria projetos se não houvesse opções de financiamento privado explorado. Para ele, o setor público somente financiaria sozinho os projetos em que o financiamento do setor privado fosse impróprio e não garantisse retornos socioeconômicos.

No orçamento de 1995, o chanceler anunciou uma lista de projetos “prioritários”, estimados em 9,4 bilhões de libras. Publicou também um guia para a “nova” PFI, denominada *Private Opportunity Public Benefit, progressing the Private Finance Initiative*, em que abordava as experiências e as lições aprendidas com alguns projetos essenciais. Para o chanceler, a desburocratização era primordial para a viabilização dos projetos.

Em 8 de maio de 1997 foi anunciado que haveria revisão rápida nos processos de PFI, retirando-se, assim, o teste universal (todos os projetos eram testados para potencial financiamento privado). A primeira revisão sugeriu 27 recomendações para o Governo e objetivava qualidade e rapidez na entrega dos projetos de PFI. Sendo assim, criou-se uma força-tarefa dentro do Tesouro Britânico para ajudar a estimular a *expertise* em torno da PFI no Governo. O Governo publicou através da força-tarefa uma série de documentos guias, instrução de políticas, notas técnicas e estudos de casos de PFIs.

Os aprimoramentos e as conquistas da PFI fizeram do Reino Unido o país que mais utiliza esse tipo de parcerias no mundo. A PFI tem levado vários recursos a escolas, hospitais, prisões, estradas.

Até o fim de 2006, segundo o International Financial Services, London (2007), 835 projetos de PFI foram assinados no Reino Unido, com um valor de capital de £61,7 bilhões. Em 2006, foram assinados 55 contratos, que renderam um investimento de £8,6 bilhões, sendo esse ano o segundo colocado em valor, visto que em 2002 o investimento atingiu a cifra de £18,5 bilhões. Nos outros anos, desde 2000, o valor total anual de contratos assinados foi muito baixo, entre £3 a £5 bilhões. Excluindo o Metrô de Londres – London Underground (LU) – os negócios assinados em 2002 foram apenas de £2 bilhões. O HM Treasury (Tesouro) anunciou em março de 2006 que duzentos projetos, avaliados em £26 bilhões, estavam sendo negociados e previstos para serem assinados até 2010.

Os projetos de PFI originaram-se entre 1980 e 1990, porém apenas 21 negócios foram assinados dessa década até 1995. Desde 1997, no mínimo 60 negócios vêm sendo assinados por ano. O auge foi em 2000 com 112 negócios, declinando para 61 em 2003.

Recentemente, os contratos realizados, particularmente no ano de 2006, vêm sustentando o aumento da média dos negócios, em valor. Excluindo os contratos do Channel Tunnel<sup>13</sup> e do LU, a média dos últimos quinze anos foi de £50 milhões por contrato, porém essa média aumentou para £55 milhões, nos anos de 2003 e 2004, £71 milhões, em 2005, e £156 milhões, em 2006.

As principais licitações feitas pelo Governo para projetos de PFI correspondem aos departamentos de transporte, saúde, defesa e educação. Do total acumulado de 1987-2006, ou seja, 834 projetos assinados, o departamento de saúde lidera com 247 projetos, seguido pelo de educação, com 144, executivo Escocês, com 95, transporte, com 61, e defesa, com 59, de modo que os outros 228 estão distribuídos entre o restante dos departamentos, conforme Tabela 10. Em valores monetários, o departamento de transporte compreende 44,4 % do total, seguido da saúde (16,5%), defesa (11,6%) e educação (7,8%).

Importante ressaltar que dos £27372 bilhões investidos no departamento de transporte (44,4% do total) entre 1987-2006, £20,4 bilhões correspondem ao LU e ao Channel Tunnel. Porém, mesmo excluindo ambos os projetos, a média por tipo de contrato é £123 milhões, pois a natureza desses projetos (estradas, pontes, trilhos, túneis) envolve empreendimentos grandes e custos elevados, ficando acima da média dos demais departamentos (Tabela 10).

O serviço de saúde nacional tem acumulado muitos projetos de PFI, com um total estimado de 247 projetos assinados até 2006, ou seja, 30% de todos os contratos assinados em PFI, em que muitos são investimentos em hospitais. Apenas onze contratos foram assinados no setor da saúde em 2006, mas apesar de ter sido o menor número de contratos assinados em dez anos, os valores foram muito significantes (£2,3 bilhões), considerando-se que em 2004 foram assinados 51 contratos, com valor total estimado de £2,6 bilhões.

---

<sup>13</sup> É um projeto ferroviário que objetiva ligar a cidade de Londres ao extremo britânico do Eurotúnel em alta velocidade. Atualmente, a segunda parte do projeto encontra-se em construção, que deverá ser inaugurado em novembro de 2007. É o maior projeto de infra-estrutura em transportes, com custo estimado em 5,2 bilhões de libras, segundo o Departamento de Transportes do UK.



A presença do PFI em projetos do setor de defesa vem crescendo significativamente nos últimos anos. De 1996, quando o Ministry of Defence (MoD) assinou o primeiro contrato, até 2006, o setor já possuía 59 projetos assinados, o que representa um investimento total de mais de £7 bilhões. Os negócios do MoD incluem equipamentos de simulador de treino, comunicações e sistemas inteligentes, além da acomodação.

No setor de educação, os negócios em PFI representam 7,8% do total de investimento de 1987-2006. O auge foi no ano de 2006, com um valor total de £1410 bilhões, quase o dobro de 2005, £749 milhões. Dos 144 projetos assinados, a maior parte envolve a construção e reforma das escolas.

*Tabela 10 – A Distribuição da PFI por departamento no Reino Unido (1987-2006)*

Departamento	Nº de projetos	Milhões de libras	Em %	Média por contrato
Transporte	61	27,372	44,4	123*
Saúde	247	10,163	16,5	41
Defesa	59	7,133	11,6	121
Educação	144	4,828	7,8	34
Executivo Escocês	95	4,139	6,7	44
Câmara dos Deputados	61	1,902	3,1	31
Interior	51	1,354	2,2	27
Meio Ambiente	20	1,187	1,9	59
Assembleia do país de Gales	20	566	0,9	28
Previdência Social	7	522	0,8	75
Assembleia da Irlanda do Norte	31	778	1,3	25
Comércio e Indústria	9	393	0,6	44
Fazenda	4	353	0,6	88
Planejamento e Gestão	2	342	0,6	171
Justiça	12	302	0,5	25
Tesouro	2	128	0,2	64
Relações Exteriores	3	101	0,2	34
Cultura, Comunicações e Esportes	3	48	0,1	16
Outros	3	94	0,2	31
<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>61,745</b>	<b>100</b>	<b>50</b>

A média por tipo de contrato no departamento de transporte exclui o LU e o Channel Tunnel, totalizando 20,4 bilhões de libras.

Fonte: International Financial Services, London, 2007. (Tradução própria).

Tabela 11 - Valor anual em contratos assinados por departamentos do no Reino Unido, em £<sup>m</sup>.

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006
Transporte	16,198	351	735	1,021	150
Saúde	634	667	2,628	998	2,324
Defesa	456	925	900	654	2,486
Educação	587	373	456	749	1,410
Câmara dos Deputados	77	491	62	406	394
Interior	279	138	74	38	0
DEFRA	111	145	35	0	450
Executivo Escocês	99	209	173	377	962
Assembleia da Irlanda do Norte	36	105	60	18	361
Outros	57	57	122	0	42
Total	18,534	3,461	5,245	4,261	8,579

Fonte: International Financial Services, London, 2007.

Projetos de PFI estão sendo analisados em vários departamentos e estima-se que até 2010 mais de duzentos projetos, avaliados em mais de 26 bilhões de libras, estarão assinados. Esses projetos, se adicionados aos que já foram assinados até 2006, envolvem um investimento de aproximadamente 88 bilhões de libras em projetos de PFI. O setor de saúde atrairá o maior investimento, ou seja, £8 bilhões, seguido pelo setor de defesa, com £5 bilhões, e do executivo escocês, com £4 bilhões (Assembleia de Gales e Irlanda do Norte). Os setores de transporte e de educação terão um investimento aproximado de £3 bilhões cada.

As avaliações dos dados citados anteriormente demonstram que a PFI é um instrumento importante para o setor público em infra-estrutura no Reino Unido. Além disso, a *Partnerships UK* (órgão do Governo Central) fez uma pesquisa em março de 2006 para verificar o desempenho operacional da PFI. Foi constatado que, em termos de execução dos serviços declarados no contrato, 26% dos administradores dos projetos do setor público responderam que a *performance* era muito boa, 40% boa, e 30% satisfatória. Apenas 2% disseram que era ruim e 2%, muito ruim. Além disso, vale ressaltar que 79% dos usuários responderam que os serviços eram sempre ou quase sempre oferecidos em um padrão aceitável, 20% disseram que o padrão era médio e apenas 1%, ruim.

Vale lembrar ainda que os pagamentos dos contratos em PFI estão vinculados ao atendimento de padrões de desempenho (níveis de *performance*).

## 2.1.2 Algumas discussões relevantes sobre a PFI

### 2.1.2.1 O orçamento público

É relevante lembrar que a PFI tem recebido críticas e proporcionado discussões. Uma das questões que envolvem os projetos de PFI é se o Governo não estaria transferindo a responsabilidade pelos investimentos públicos aos parceiros privados. Esse ponto passou a ser discutido a partir da década de 80, pois nessa época as despesas em PFI ocorreram ao lado de quedas planejadas nas despesas de capital do setor público. Porém, para demonstrar que não era objetivo do Governo a substituição dos investimentos públicos e sim a sua complementação, em 1989 o Governo Britânico substituiu a Ryrie Rules e já em 1990 novas políticas foram publicadas, no que ele chamou de Green Paper *New Roads by New Means*. Dentre essas políticas destaca-se “[...] O Governo assegura que não irá subtrair financiamentos privados de estradas da provisão do setor público. O Governo acredita que na prática o setor privado concederá a oportunidade de mais estradas, que devem estar sendo construídas de outra maneira” (GRAHAME, 2006). (Tradução própria).

De acordo com o orçamento de 2006<sup>14</sup>, o Governo vem aumentando o investimento do setor público, porém esse aumento torna-se insignificante quando se faz uma análise de sua participação em relação ao PIB. Em 2002-2003, o investimento líquido do Governo foi de £10,6 bilhões, que corresponde 1,0% do PIB. Em 2003-2004 o aumento foi de aproximadamente 50%, comparado com o investimento passado, ou seja, £15 bilhões. Porém essa relação perde seu dinamismo quando observada sua participação em relação ao PIB, ou seja, 1,3%.

O Governo Britânico projeta um investimento de £31 e £32 bilhões para os anos 2007-2008 e 2008-2009, respectivamente, o que representa 2,3% do PIB para esses anos.

O Governo publicou as despesas de capital realizadas pelo setor privado em contratos de PFI e as estimou por departamento (HM Treasury UK, Orçamento 2006). Destaque-se que em 2004-2005 e 2005-2006 o setor privado investiu um total de £4066 e

---

<sup>14</sup> Pesquisado no *site*: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/media/20F/42/bud06\\_chc\\_247.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/20F/42/bud06_chc_247.pdf)>, em 25 de agosto de 2006.

£4127 bilhões, respectivamente. Esse aumento da participação do setor privado foi acompanhado pelo Governo, ou seja, £20,7 bilhões de investimento líquido em 2004-2005 e £25,7 bilhões em 2005-2006 (Tabela 12). Já as estimativas das despesas realizadas pelo setor privado para os anos 2006-2007 e 2007-2008 foram de £3386 e £2449 bilhões, respectivamente. Essa tendência de queda não foi constatada nas despesas públicas, pois para os mesmos anos as estimativas foram de £29 e £31 bilhões em investimentos líquidos.

Tabela 12 – Orçamento de capital ocorrido e estimado pelo Governo Central (em bilhões de libras)

Orçamento de capital	Ocorrido		Estimado	
	2002-2003	2003-2004	2006-2007	2007-2008
Investimento bruto	31,1	35,7	52,0	55,0
(-) Vendas de ativos	6,1	6,7	7,0	7,0
(-) Depreciação	14,4	14,0	17,0	18,0
Investimento líquido	10,6	15,0	29,0	31,0
Dívida Líquida Pública	334,1	375,5	493,0	530,0
<b>Em % do PIB</b>				
Investimento bruto	2,9	3,2	4,1	4,1
(-) Vendas de ativos	0,6	0,6	0,5	0,5
(-) Depreciação	1,4	1,3	1,3	1,3
Investimento Líquido	1,0	1,3	2,2	2,3
Dívida Líquida Pública	30,8	32,8	37,5	38,1

Fontes: HM Treasury UK; Pre-Budget Report, 2006. Elaboração própria.

Esses dados sugerem que a despesa em capital por contratos de PFI pode ser adicional à despesa em capital do setor público, porém é difícil visualizar essa adicionalidade quando, por exemplo, o Governo libera orçamento para um empreendimento qualquer e revoga sua decisão por saber que há interesse do setor privado em assumi-lo. Sendo assim, o investimento público nesse empreendimento está sendo substituído pelo setor privado, porém o Governo pode alocar esse recurso “não utilizado” em outros empreendimentos, sinalizando a adicionalidade no investimento total.

Outra questão relacionada ao orçamento do Governo e aos projetos financiados através da PFI é o modo de como a despesa de capital normalmente é considerada, ou seja, não é contabilizada como despesa pública – *off-balance sheet*. Em um artigo publicado na revista *The Economist*, 1995, o autor expressou preocupação com esse tipo de “contabilidade” do Governo, conforme transcrito a seguir.

[...] sou contra esse tipo de potencial que a PFI oferece aos governos em disfarçar suas reais contas públicas. O tempo das despesas pode não ser claro. Se um projeto, tal como uma estrada, é financiado pelo setor público, os custos de construção são contabilizados nas despesas públicas como realmente eles ocorrem, já se for financiados pelo setor privado, os custos serão adicionados pelo setor público anos depois, quando a estrada estiver terminada e o governo começar a pagar para o contratado, talvez através de um shadow toll<sup>15</sup>. Já se um projeto for pago pelos usuários, esses custos, nunca aparecerão no total das despesas públicas. A tentação é óbvia. [...] A PFI pode baixar as contas de despesas e empréstimos do orçamento público ao longo do ano, porque as obrigações para pagar pelos serviços ou as facilidades providas pelo investidor privado não serão contadas como empréstimos públicos. (Tradução própria).

Além disso, em um relatório de 1996, o Conselho do Tesouro Britânico declarou estar preocupado com a ausência de demonstrações dos compromissos futuros de PFI com as contas públicas. Não só o Tesouro como também os próprios departamentos não tinham o controle do total das despesas públicas futuras em contratos de PFI. Em resposta a essas constatações feitas pelo conselho, o Tesouro passou a publicar os pagamentos estimados em contratos de PFI. A Tabela 13 demonstra essas estimativas para os contratos assinados até março de 2005. Sendo assim, essas estimativas aumentarão ano a ano, de acordo com a quantidade de projetos de PFI a serem fechados.

Tabela 13 - Pagamentos estimados em contratos assinados em PFI até março de 2005 (em bilhões de libras esterlinas)

2005-2006	5,9	2018-2019	4,9
2006-2007	6,5	2019-2020	4,9
2007-2008	6,7	2020-2021	5,0
2008-2009	6,9	2021-2022	4,6
2009-2010	7,3	2022-2023	4,6
2010-2011	7,4	2023-2024	4,5
2011-2012	7,6	2024-2025	4,5
2012-2013	7,6	2025-2026	4,4
2013-2014	7,7	2026-2027	4,1
2014-2015	7,6	2027-2028	3,8
2015-2016	7,7	2028-2029	3,4
2016-2017	7,8	2029-2030	3,1
2017-2018	7,1	2030-2031	2,7

Fontes: HM Treasury UK; Pre-Budget Report, 2006. Elaboração própria.

<sup>15</sup> Pedágio com receita advinda de outras fontes que não dos usuários da auto-estrada.

Apesar de essas discussões serem preocupantes do ponto de vista do orçamento público, o Governo tem demonstrado que está em busca de uma regra fiscal restritiva. O excedente médio do orçamento corrente desde o início do ciclo econômico em 1997-1998 foi de 0,5% e 0,2% do PIB para os anos de 2003-2004 e 2004-2005, respectivamente. O orçamento corrente ajustado ao ciclo projeta um excedente médio de 0,7% do PIB para os anos 2008-2009. Com esse resultado, o Governo, baseando-se em suposições cautelosas, procura demonstrar que encontrará a “regra de ouro”<sup>16</sup>. Além disso, nos anos 2002-2003, 2003-2004 e 2004-2005 a dívida líquida ocorrida foi de 30,8%, 32,8% e 35% do PIB, respectivamente, sendo projetada para ficar, no período de 2008-2009, em torno de 38,3% do PIB, ou seja, abaixo do teto de 40%, que é o necessário para a sustentabilidade do investimento.

### **2.1.2.2 Value for Money (VfM)**

O compromisso do Governo em apoiar projetos de PFI é devido à habilidade que o setor privado possui em levar *Value for Money* a alguns tipos de projetos públicos. A PFI, quando comparada com o setor público, provê melhor o *Value for Money*, pois o risco envolvido no projeto é mais bem alocado, o custo é minimizado ao longo da duração do projeto, o tempo de implantação é reduzido, o serviço oferecido é de melhor qualidade e as fontes alternativas de receita são geradas.

Porém, o Governo acredita que, para uma decisão em favor dos projetos de PFI, em comparação com os métodos convencionais de investimento, é primordial a rigorosa avaliação das propostas oferecidas pelo setor privado ao setor público. Não deve haver dúvidas na escolha em favor de uma opção ou outra. A utilização do PFI pode ser boa para alguns tipos de investimentos, porém em alguns casos métodos convencionais podem ser mais eficientes em levar *VfM*. Para tanto, o Governo realiza testes para verificar os benefícios potenciais e se suas aplicações levarão o *VfM* para os projetos. Além disso, é primordial a análise das experiências anteriores implementadas nos projetos de mesma procedência.

---

<sup>16</sup> A regra de ouro diz que o Governo só pode realizar operações de crédito no montante das despesas de capital. Ou seja, as receitas oriundas do endividamento só podem ser utilizadas em investimento, inversões financeiras e na amortização da dívida. O objetivo é evitar que o Governo se endivide para custear os gastos correntes.

Há dois pontos-chave para a avaliação do *Value for Money*:

- Comparação do valor presente - comparação do custo da oferta de PPP com o custo da aquisição tradicional pelo setor público (custo público comparável), expresso em termos de fluxo de caixa, descontado ao longo da vigência do contrato. Em determinadas circunstâncias, outros indicadores quantificáveis podem ser utilizados como base para se realizar a comparação.
- Comparação não-monetária - comparação dos fatores de difícil quantificação monetária, mas cujo valor é significativo para o Governo e o público em geral. Os exemplos incluem rapidez nos projetos, qualidade do serviço e garantia de fornecimento.

A atividade estatal se reveste de certa peculiaridade, que a torna mais complexa que a atividade privada no tocante à verificação e à análise de custos e benefícios de projetos a serem implementados. A referida peculiaridade tem a ver com o fato de que nem sempre um projeto público tem como objetivo tão-somente resultados econômicos para o governo. Sendo assim, nem sempre o projeto com o menor custo ganha uma licitação, pois o Governo leva em conta os benefícios que serão fornecidos à população, ou seja, o custo/benefício dessa transação.

Um exemplo de análise custo/benefício foi o da prisão Fazakerley na Inglaterra, em que o licitante contratado não foi o que tinha menor custo de licitação, mas o que tinha o melhor custo/benefício na avaliação de qualidade e inovação da prisão.

O problema desse tipo de avaliação é que nem sempre os benefícios são mensuráveis monetariamente, e classificar a licitação como melhor ou pior em custo/benefício é de responsabilidade do Governo. Dessa forma, a austeridade e o controle do governo são primordiais para que esses projetos sejam aprovados em bases íntegras e que estejam comprometidos com as necessidades da população.

### 2.1.2.3 Riscos

Segundo o Project Management Body of Knowledge (PMBOK)<sup>17</sup>, 2004, o gerenciamento dos riscos inclui os processos que tratam de realização de identificação, análise, respostas, monitoramento e controle, e planejamento do gerenciamento de riscos de um projeto. Os objetivos do gerenciamento de riscos de projeto são aumentar a probabilidade e o impacto dos eventos positivos e diminuir a dos efeitos adversos.

Os principais processos de rotina de gerenciamento de riscos incluem os seguintes:

- Planejamento do gerenciamento de riscos - decidir como abordar, planejar e executar as atividades de planejamento de riscos de um projeto.
- Identificação dos riscos - determinar quais riscos podem afetar o projeto e documentar as características de cada um.
- Análise qualitativa dos riscos - analisar qualitativamente os riscos e as condições para priorizar seus efeitos no desempenho do projeto.
- Análise quantitativa dos riscos - mensurar a probabilidade de impacto e as interações dos riscos para avaliar as suas possíveis conseqüências.
- Desenvolvimento das respostas aos riscos - definir as melhorias necessárias para o aproveitamento de oportunidades e respostas às ameaças;
- Controle das respostas aos riscos - responder às alterações provocadas pelos riscos no decorrer do projeto.

Um dos mais importantes fatores relacionados aos projetos de PPPs são a identificação e a alocação dos riscos envolvidos.

A alocação do risco pode ser dividido em dois grupos:

- Riscos gerais, que são comuns a todos os tipos de projetos de serviços entre a parceria pública e privada; e
- Riscos específicos ao projeto de PFI.

Os riscos gerais envolvidos nos projetos de PPP compreendem:

---

<sup>17</sup> Project Management Body of Knowledge - documento que contém métodos, técnicas e processos relativos a gerência de projetos.



- Risco de receita - risco relacionado às receitas obtidas com a exploração do serviço, dependente dos fatores: valor da tarifa e nível de utilização.
- Risco financeiro – depende da capacidade do setor privado de planejar e administrar o negócio por ele assumido, ou seja, a capacidade de minimizar os custos do empreendimento sem interferir os resultados acordados em contrato.
- Risco de parceria - risco inerente à constituição da PPP com parceiro desconhecido, que pode ser mitigado durante a fase de licitação com a criteriosa avaliação das propostas.
- Risco de construção - engloba todos os riscos envolvidos no processo de construção da obra, ou seja, risco de projeto, tecnológico, de condições ambientais e climáticas, de atrasos e outros. Esses riscos estão diretamente relacionados com o custo de capital da construção, que, por sua vez, é um dos fatores tomados por base para a fixação das condições do financiamento. Geralmente, esses riscos são transferidos para os parceiros privados e podem ser minimizados pela realização de estudos prévios de engenharia.
- Risco cambial - pode ser assumido pelo setor público ou por agências de financiamento e exportações e instituições financeiras internacionais.
- Risco normativo/contratual - é o risco envolvido com a “quebra de contrato” por parte do parceiro público e pelas alterações legislativas das normas que regulam as PPPs. Esse risco geralmente é maior onde as leis de PPP foram criadas recentemente.
- Risco político - diz respeito à falta de liquidez das instituições políticas onde é implementada a PPP, que podem trazer problemas como expropriação, guerra, conflitos civis. Pode ser mitigado pela contratação de seguros.
- Risco de demanda - geralmente assumido pelo contratante ou compartilhado entre ambos. Envolve o risco de receita, caso a demanda prevista não for a realizada.

O risco inerente ao projeto de PFI é aquele em que o risco financeiro é transferido suficientemente ao setor privado assegurando o *Value for Money*. O principal

benefício em transferir o risco financeiro do setor público para o setor privado é que o último possui a vantagem de saber lidar com esse tipo de risco. Mais precisamente, as empresas do setor privado geralmente contratam profissionais qualificados para analisar seus riscos, especialmente no setor financeiro.

A transferência do risco financeiro dos projetos gera incentivo para o setor privado para suprir os serviços no tempo e com qualidade alta, pois começam a receber os pagamentos quando a prestação do serviço público é iniciada. Além do mais, a transferência do risco financeiro do projeto para o setor privado reduz os riscos gerais do projeto de serviço público, pois quanto mais rápida for a execução do projeto menores serão os riscos incorridos.

Quanto maior for o risco transferido para o setor privado, maior será o prêmio de risco exigido por ele para compensar sua exposição. Porém, alguns riscos são de difícil mensuração e aceitação, o que faz com que o Governo tenha de assumi-los ou oferecer um prêmio de risco compatível.

O risco de um projeto só deve ser transferido do setor público para o setor privado se, e somente se, o setor privado for capacitado para administrá-lo. Em situações, tais como risco de planejamento, de construção e de operação do projeto, em que o setor privado é mais eficiente na mitigação dos riscos, o setor público deve transferir essa responsabilidade completamente. Porém, onde o setor privado é julgado menos capaz para administrar o risco, a responsabilidade deve permanecer com o setor público.

Um contrato de projeto em PFI designado como “ótimo” deve envolver uma transferência ótima de todos os tipos de riscos com o objetivo de prover *Value for Money* à população como um todo.

## **2.2 A PPP no México**

Em meados dos anos 80, o México deu início a uma modernização econômica e social, exposta no Plano Nacional de Desenvolvimento, 1989-1994. O objetivo principal do plano era promover o crescimento econômico sustentável, e para isso o fundamental era a melhoria da infra-estrutura do país que vinha se deteriorando devido à incapacidade do Governo em investir nos setores nas últimas décadas. Para tanto, o Governo deveria

promover um forte ajuste fiscal nas contas públicas, conforme recomendação do Fundo Monetário Internacional (FMI). O objetivo era diminuir o *deficit* público, pois ele vinha crescendo em proporção insustentável, chegando a uma dívida de 104,1% em relação ao PIB em 1987 (Tabela 14). Sendo assim, entre as políticas econômicas adotadas, destacou-se a reestruturação da dívida externa (que reduziu de 32,8%, em 1989, para 26%, em 1994) e as privatizações das empresas públicas, que permitiram reduzir a dívida interna de 26%, em 1989, para 13,7%, em 1994.

Como resultado da disciplina fiscal e monetária, no início da década de 90 o México conseguiu reduzir a dívida e proporcionou condições de estabilidade e de recuperação paulatina do crescimento econômico. Para contribuir com o desenvolvimento da infra-estrutura e maximizar o uso dos recursos públicos, o Governo Federal mexicano deu início, aos moldes do Reino Unido, às parcerias entre o setor público e o privado. Dentro dos esquemas de PPP, foi desenvolvido o Projeto para Prestação de Serviço (PPS), cujo marco jurídico para impulsionar e regular o seu desenvolvimento foi em 26 de março de 2003. Porém, em 2004, muitas regras e acordos foram modificados de forma conjunta pela Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e pela Secretaria da Função Pública.

Tabela 14 - Saldo da dívida bruta do setor público como proporção do PIB de 1980-2005 (em %)

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Interna</b>	<b>Externa</b>
1980	30,7	18,4	12,2
1981	36,3	20,4	15,9
1982	74,7	34,2	40,5
1983	66,2	28,8	37,4
1984	58,1	23,7	34,4
1985	68,1	25,7	42,3
1986	98,8	29,9	68,9
1987	104,1	30,7	73,4
1988	64,7	27,1	37,5
1989	58,8	26,0	32,8
1990	52,4	23,0	29,4
1991	41,7	17,5	24,2
1992	31,4	12,7	18,6
1993	28,2	11,4	16,8
1994	39,8	13,7	26,0

Continua

Ano	Total	Interna	Externa
1995	45,7	9,8	35,9
1996	35,0	8,3	26,6
1997	29,0	9,3	19,7
1998	31,1	10,4	20,7
1999	28,3	11,5	16,8
2000	25,5	12,6	12,9
2001	24,4	13,4	11,1
2002	26,0	14,7	11,3
2003	26,2	14,9	11,3
2004	24,7	14,4	10,3
2005	23,3	15,0	8,3

Fonte: Elaborado pelo Centro de Estudos de Finanças Públicas da Câmara dos Deputados, com base nos dados da Fazenda Pública Federal de 1990-2005 e do Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (INEGI).

Com o PPS, o Governo Mexicano deveria promover o uso eficiente e responsável dos recursos públicos e privados e oferecer à população serviços com melhor qualidade em um ambiente de planejamento a longo prazo (superior a 15 anos). A definição e o desenvolvimento de cada PPS deveriam ser atrelados ao marco normativo aplicável e cumprir com os critérios de custos e benefícios (*Value for Money*) estabelecidos por lei, bem como os serviços previstos nos contratos deveriam estar atrelados aos objetivos descritos no Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE) (em português Plano Nacional de Desenvolvimento) e aos objetivos dos programas setoriais.

De maneira geral, o esquema de PPS propõe que o investidor privado assuma os riscos do financiamento, do desenho, da construção, do equipamento e da manutenção dos ativos disponíveis que deverão ser utilizados pelo setor público.

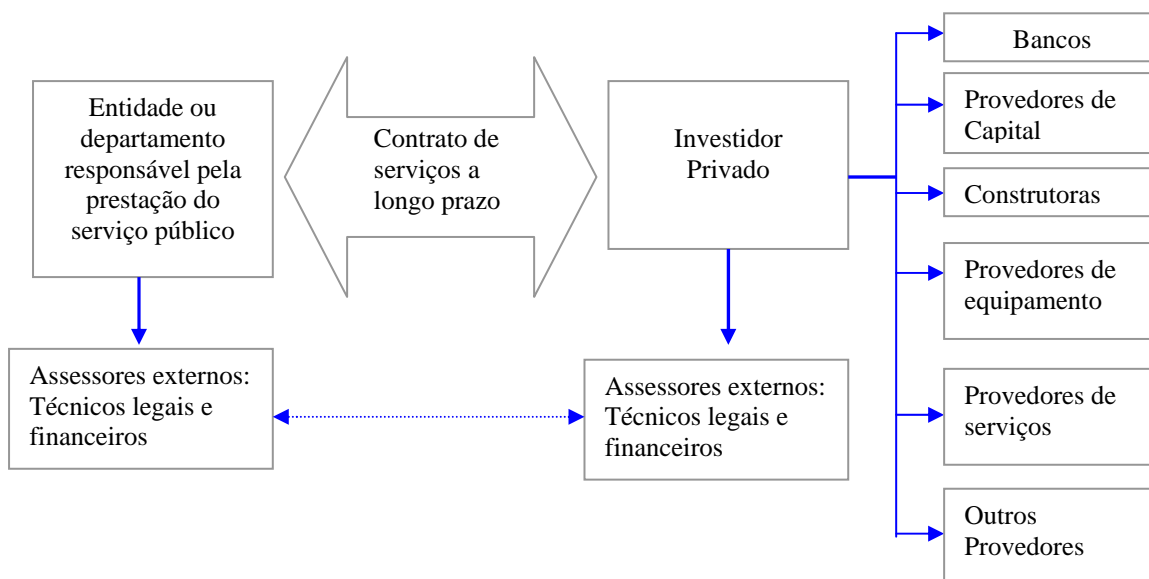
Uma vez iniciada a execução do projeto, o Governo realiza os pagamentos de acordo com o desempenho e/ou no término da obra com a cobrança de tarifas dos usuários e/ou receitas do Governo. Os pagamentos realizados pelo Governo são registrados como gastos correntes somente quando ocorre o fato gerador. Além disso, os gastos devem estar claros no orçamento anual para cobrir os compromissos contraídos.

Os objetivos nesse tipo de parceria entre o setor público e o privado são:

- Reduzir os pontos de estrangulamento da infra-estrutura pública.
- Reduzir o *deficit* público.
- Elevar a qualidade e a cobertura de serviços públicos, mantendo-as a longo prazo.
- Reduzir os atrasos e os altos custos no desenvolvimento e na execução de projetos públicos.
- Promover a cultura e o planejamento a longo prazo no setor público.

Apesar de no México a PPS ter sido implementada com base nos estudos da PPP do Reino Unido, algumas adaptações foram realizadas em razão das diferenças econômicas e sociais. Uma delas foi efetuada no âmbito do financiamento dos projetos, cuja responsabilidade passou a ser dos bancos de desenvolvimento e das agências de ajuda internacional, enquanto no Reino Unido o financiamento era dever do setor privado.

Figura 1 - Esquema do funcionamento de uma PPS no México:



Fonte: Secretaría de Hacienda Y Crédito Público do México.

### 2.2.1 Financiamento da PPS no México

Em uma PPS, a responsabilidade de buscar e obter fontes eficientes de financiamento (risco financeiro) para o desenvolvimento dos projetos de infra-estrutura recai diretamente sobre o empresário privado, o qual pode buscá-lo a partir das seguintes fontes: financiamento de bancos privados, dívida contraída no mercado de capital (com

garantias de crédito e qualificação da capacidade creditícia), capital de risco por parte dos investidores, bancos de desenvolvimento e organismos multilaterais.

Para fomentar a eficiência do mercado de financiamento para a PPS e a obtenção do *VfM* nas propostas do setor privado, deve-se promover a competência entre investidores e fontes de financiamentos, bem como realizar uma adequada avaliação dos riscos envolvidos, para que se reduza a exposição do Governo aos riscos sistemáticos do mercado.

Sendo assim, o Governo em associação com os bancos de desenvolvimento e as agências de ajuda internacional perceberam que agrupando os projetos através dos bancos, os riscos associados a eles seriam mitigados, o que viabilizaria a participação do capital privado doméstico.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) <sup>18</sup> considera a carência de financiamento de projetos um impedimento importante para aumentar os investimentos em infra-estrutura de que tanto necessita a América Latina e o Caribe. Em 1994, o BID criou o Departamento do Setor Privado, com o objetivo de mobilizar financiamentos para obras privadas de infra-estrutura. A partir de então, vários esforços foram empenhados a fim de proporcionar às empresas do setor privado o financiamento necessário para atender à crescente demanda da região por infra-estrutura, entre elas a criação de um Fundo de Infra-estrutura (INFRAFUND) e o Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN).

O INFRAFUND, órgão administrado pelo BID, tem como objetivo apoiar as associações público-privadas e de capital misto da América Latina e do Caribe na identificação, no desenvolvimento e na preparação dos projetos de infra-estrutura financiáveis, sustentáveis e com alta probabilidade de alcançar sucesso financeiro. Além disso, esse órgão capta recursos de outros investidores, incluindo o Governo, as agências multilaterais e as estatais, além de segmentos do setor privado interessados em investir em infra-estrutura na América Latina e no Caribe.

Incluem-se entre as atividades financiadas pelo INFRAFUND a preparação de estudos de pré-factibilidade e factibilidade, desenhos dos projetos, preparação e revisão de

---

<sup>18</sup> O BID é uma instituição financeira internacional que apóia o desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe.

documentos necessários para a aplicação do financiamento e para os contratos de concessões, estudos relacionados com a viabilidade técnica, financeira, creditícia, ambiental, social, institucional e jurídica de um projeto. Além disso, prepara a capacidade do setor público e as ações específicas para melhorar o clima de negócios (isto é, identificação e eliminação de restrições legais, regulatórias e de políticas que impedem a criação de projetos de infra-estrutura) e outras iniciativas para impulsionar a participação do setor privado nos projetos de infra-estrutura da América Latina e do Caribe.

No México, a participação do INFRAFUND tem sido essencial para o desenvolvimento de projetos específicos com a PPS, pois além desse órgão facilitar a preparação dos projetos de infra-estrutura, proporcionou total respaldo ao Governo Federal, Estadual e Municipal do México, preparando-os para lidar com esse novo esquema de investimento. Uma das ajudas do fundo foi a elaboração de marcos legais e institucionais para a criação do Programa Impulso das Associações Público-Privadas nos Estados Mexicanos (PIAPPEM).

Outro fundo criado pelo BID para estimular o crescimento econômico participativo da América Latina e do Caribe é o Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN). Referido fundo se estabeleceu em 1993 com mais de 20 países signatários, incluindo EUA, Japão e Espanha. Possui um recurso de mais de US\$ 1.200 bilhão que financia pequenos projetos-piloto, em conjunto com associações empresariais, organizações não governamentais e entidades do setor público com sólida trajetória na região.

O FOMIN, em fevereiro de 2007, aprovou o primeiro recurso, de aproximadamente US\$ 4 milhões, para financiar o programa PIAPPEM. O objetivo era impulsionar a participação de particulares no investimento de infra-estrutura, ou seja, alavancar as parcerias entre o setor público e o privado. O Governo Federal Mexicano, por sua vez, através do Banco Nacional de Obras e Serviços Públicos (BANOBRAS), fundou em 1995 o Fundo de Investimento em Infra-estrutura (FINFRA), com a finalidade de fomentar a participação de investidores privados, nacionais e internacionais no desenvolvimento de projetos de infra-estrutura básica.

O objetivo do FINFRA é maximizar o efeito multiplicador que os recursos do setor público podem ter sobre o investimento privado na criação da infra-estrutura básica,

isto é, busca lograr que se realizem investimentos em infra-estrutura com alta rentabilidade social, fazendo uso eficiente dos recursos públicos.

O FINFRA em conjunto com a Secretaria da Fazenda e Crédito Público (SHCP) destinaram 34 milhões de pesos para o desenvolvimento de estudos das PPSs.

Além desses métodos de financiamento, há no México a Corporação Financeira Internacional (IFC), uma entidade do grupo do Banco Mundial que promove o desenvolvimento sustentável do setor privado, que proporcionou uma garantia de crédito parcial no valor de 130,5 milhões de pesos para apoiar a expansão, a modernização e a operação da estrada de 74,3 quilômetros que liga as Cidades de Irapuato e La Piedade no México.

Todos esses órgãos financeiros são extremamente importantes para o desenvolvimento e a continuidade da PPS no México, pois, além do apoio financeiro, a credibilidade no programa gera um efeito multiplicador, ou seja, o setor privado sente mais segurança em estabelecer uma relação com o Governo.

### 2.2.2 Projetos de PPS no México

Passado quatro anos da implementação do marco jurídico e normativo das PPSs no México, são poucos os projetos que estão em andamento, isso porque os trâmites envolvidos em uma PPS não são tão simples como o método tradicional de investimento. Modificações são analisadas e realizadas à medida que obstáculos políticos, econômicos e jurídicos impedem a implementação de algum projeto específico. Essas modificações são comuns em contratos que exigem altos valores de investimentos e prazos longos para a sua implementação, pois um aparato regulatório condizente com os objetivos de ambos os parceiros é essencial para a implementação e a conclusão de um projeto de infra-estrutura. Além disso, vale lembrar que o México teve de adaptar as regras e as leis existentes da PPP do Reino Unido, o que exigiu tempo e muita dedicação.

Dos projetos de prestação de serviços que foram assinados e que estão em fase de execução, três são do setor de transporte (estradas), um da saúde e um da educação. Esses projetos foram impulsionados durante o Governo do presidente Vicente Fox (2001-2006).



### 2.2.2.1 O setor da saúde

O setor da saúde detectou pontos estratégicos em diversas cidades da República Mexicana (Figura 2), onde serão construídos hospitais regionais e de alta especialidade, em bases de PPS. Para a escolha das cidades foram analisados indicadores geográficos, sócio-demográficos, epidemiológicos e de infra-estrutura.

Atualmente, o Hospital Regional de Alta Especialidade do Bajío e Unidade de Apoio, na cidade de Leon, que foi denominado de 1ª Geração de PPS, encontram-se em fase de operação. No contrato, foi estabelecido um prazo de 25 anos de parceria entre o setor público e o privado, com início em 25 de novembro de 2005. Segundo o BANOBRAS, “o investimento estimado é de 971 milhões de pesos, benefício líquido (*VfM*) de 33% em comparação com o investimento público tradicional”.

Segundo o livro branco da Secretaria da Saúde (2006)<sup>19</sup>, por se tratar do primeiro contrato em PPS na saúde, a Direção Geral de Desenvolvimento da Infra-estrutura Física (DGDIF), como administradora do projeto, estabeleceu uma programação do projeto, desenvolveu estudos de custos e benefícios, da estrutura financeira do projeto, dos mecanismos de pagamentos e controles das sanções orientadas para estabelecer as bases da licitação pública internacional, assim como o contrato de serviços a longo prazo. Além disso, a inexperiência no assunto levou a DGDIF a contratar consultores nacionais e internacionais para a elaboração de estudos jurídicos, técnicos e financeiros. Por fim, o apoio da Secretaria da Fazenda e Crédito Público, da Função Pública e de Saúde, assim como da Oficina da Presidência da República e do Banco Nacional de Obras e Serviços Públicos (BANOBRAS) foram essenciais para a sustentação e a execução da PPS.

Já, o desenvolvimento da 2ª Geração de PPS, que compreende sete Hospitais Regionais de Alta Especialidade, está sendo menos complexo, pois estão sendo aproveitadas as informações e as experiências da PPS de Bajío. Atualmente os projetos se encontram em processos de avaliação técnica, financeira e legal. Estima-se que a construção dos hospitais beneficiará mais de 12 milhões de pessoas.

---

<sup>19</sup> Livro criado pelo governo com o objetivo de documentar o desenvolvimento de programas e projetos do governo, assim como outros assuntos relevantes. No livro é descrito em ordem cronológica as ações correspondentes do programa.

Figura 2 - Pontos estratégicos para a implementação da PPS no setor da saúde



### 2.2.2.2 O setor de transporte

A PPS no setor de transporte está sendo utilizada primeiramente apenas para desenvolver projetos em rodovias, visto que a maior parte do transporte de cargas do México é feita pelas estradas, e estas, por suas péssimas condições, oneram a produção e o crescimento do país. Segundo o Instituto de Engenharia Mecânica e Gestão Industrial (INEGI), 2006, dos 355.796 quilômetros de estradas existentes no México, em 2005, apenas 34,5% eram pavimentadas, o que comprova a necessidade de investimentos no setor.

São três os projetos assinados: Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, Querétaro-Irapuato e Irapuato-La Piedade, tendo as seguintes características em comum:

- Os projetos deverão ser desenhados, construídos e operados.
- As estradas ou trechos existentes deverão ser modernizados, operados e mantidos.
- O prazo da parceria estabelecido em contrato é de vinte anos.
- Não haverá cobrança de pedágios.
- Haverá antecipações realizadas pela Secretaria de Comunicações e Transportes (SCT) durante a construção, não ultrapassando 20% do total do investimento estimado.

- Os demais pagamentos serão feitos trimestralmente, de acordo com o avanço da obra.
- A PPP será paga como gastos correntes da SCT.
- Os principais tipos de riscos foram divididos como seguem: a permissão, o direito da via e os protestos serão riscos do setor público; desenho, alterações nos custos, atrasos, defeitos ocultos, taxa de juros da operação serão riscos do setor privado; já os riscos arqueológicos, geológicos, de força maior e inflação serão compartilhados entre os setores.

As obras do projeto Irapuato-La Piedade foram as primeiras a serem iniciadas nos moldes da APP e atualmente continuam em execução. São 74,32 quilômetros e um investimento estimado de 925 milhões de pesos. Estima-se que 500 empregos diretos serão gerados na primeira etapa (construção) e 100 empregos permanentes na sua operação.

O projeto Querétaro-Irapuato teve suas obras iniciadas em julho de 2006 e estima-se um investimento de 1,170 milhões de pesos. São 93 quilômetros de estrada que servirão para unir as cidades de Querétaro, no Estado de Querétaro, e Irapuato, no Estado de Guanajuato.

O início das obras do projeto Nuevo Necaxa-Ávila Camacho está previsto para junho de 2007. São apenas 36,6 quilômetros de construção, porém, entre os projetos de PPS, é o que envolve o maior custo, ou seja, 7.500 milhões de pesos. A importância econômica do projeto é impulsionar o desenvolvimento do Altiplano e da Costa do Golfo do México, visto que se reduzirá a distância de 122 quilômetros para 85 quilômetros e o tempo do percurso de 2h30min. para 1 hora.

Apesar de atualmente só três projetos estarem sendo construídos nos moldes da PPS, a SCT tem planejado impulsionar investimentos de mais de US\$ 20 milhões entre 2007 e 2010. Para 2007, estima-se um investimento ao redor de 16.300 milhões de pesos, que servirão para alavancar as obras de mais de seis projetos em PPS que se encontram em fase de licitação.

### **2.2.2.3 O setor de educação**

No setor de educação, o único projeto que foi assinado em esquema de PPS foi o da Universidade Politécnica de San Luis Potosi. As atividades preliminares acordadas no contrato incluem o desenho e a construção das instalações de um novo *campus*, a segurança de que os padrões que se encontram disponíveis serão conservados, o provimento de serviços, tais como vigilância, manutenção, recepção e outros.

A justificativa para a utilização da PPS na educação superior são os altos custos que ela representa para o Governo Federal. Em 2004 foram gastos mais de 59 milhões de pesos, o que representa quase 19% do total dos recursos destinados em educação.

A primeira fase da construção dessa Universidade teve início em junho de 2006 com término programado para julho de 2007, com investimento estimado em 285 milhões de pesos.

Outros três projetos potenciais na área de educação estão sendo estudados para serem implementados no ano de 2008.

### **2.3 PPP em Portugal**

Portugal tem considerável experiência com as PPPs. Essas parcerias foram iniciadas na década de 90, antes de se ter definido o seu enquadramento legal e orçamental específico, que somente foi legalizado no ano de 2003, com o Decreto-lei nº 86/2003. Tipicamente, são contratos a longo prazo, normalmente trinta anos, no qual o setor privado assegura ao parceiro público o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, sendo o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbidos, no todo ou em parte, ao parceiro privado.

Para a análise do projeto de PPP deve ser feita uma minuciosa matriz de riscos envolvidos, com o objetivo de alocar eficientemente os riscos ao parceiro com melhores condições de gerenciá-lo. Geralmente, os riscos da licitação e da preparação do projeto são do Poder Público; os riscos relativos à construção da infra-estrutura são do parceiro privado; aqueles relativos à exploração ou operação do projeto são alocados ao parceiro privado e os riscos externos (licenciamentos, alterações legislativas e força maior) são alocados ao parceiro privado ou ao público, de acordo com a sua capacidade de gestão.

Os financiadores são agentes importantes no esquema de PPP em Portugal. Os bancos comerciais e as instituições supranacionais (Banco Europeu de Investimentos - BEI) exercem um papel fundamental no desenvolvimento de contratos de PPP, contribuindo não só para o desenho da estrutura financeira, mas também para a elaboração dos contratos e do controle da execução.

Atualmente, o caso português se destaca pela estrutura e pela preparação do setor público para lançar, avaliar e acompanhar os projetos, assim como para executar as obrigações sob sua responsabilidade. Destaca-se na implantação de um projeto de PPP a PARPÚBLICA S.A., uma Sociedade Gestora de Participações Sociais de Capitais exclusivamente públicos. Compete a PARPÚBLICA receber, em nome do Ministro das Finanças, eventuais notificações dos demais ministérios acerca da preparação e do lançamento de uma PPP, assim como autorizar alterações nos contratos já assinados. Ela é também incumbida do acompanhamento econômico-financeiro das parcerias e da prestação de apoio técnico ao Ministro das Finanças no acompanhamento permanente das parcerias já celebradas.

No início os projetos das PPPs eram concentrados mais nas rodovias, porém atualmente muitos desses projetos destinam-se a ferrovias e ao setor de saúde.

A primeira PPP, no início da década de 90, foi realizada para a construção da ponte “Vasco da Gama” sobre o Tejo, uma das maiores do mundo, que custou mais de 897 milhões de euros.

Em agosto de 2002, o Governo Português anunciou a criação de dez novos hospitais sob a forma de PPP. Diferentemente da maioria das PPPs existentes no setor da saúde ao redor do mundo, essas que estão sendo implementadas em Portugal não serão apenas para construir e administrar os hospitais, elas também serão responsáveis pelos serviços clínicos.

O caso português de utilização de PPPs ilustra experiências relevantes, das quais se podem extrair lições importantes, principalmente no que diz respeito ao orçamento público e ao setor de transporte.

### 2.3.1 PPP × Orçamento público

Uma das questões que vem preocupando o Governo Português é o comprometimento do orçamento público futuro. Apesar de as PPPs “aliviarem” o orçamento a curto prazo, o impacto fiscal a longo-prazo é preocupante, uma vez que o setor público assume compromissos financeiros por longos períodos, que podem perdurar por várias gerações. Assim, por essa e outras razões, o Governo, em maio de 2006, aprovou uma revisão na legislação relativa às PPPs.

Segundo o Tribunal de Contas de Portugal (2006), após quase três anos desde a entrada oficial do Decreto-lei nº 86/2003, que define as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado nos moldes de PPP, a experiência mostra que é necessária uma revisão para que sejam corrigidas deficiências ou fragilidades do regime originário, além de um conjunto de inovações que permitam reforçar a coesão e a articulação entre Ministérios envolvidos, bem como aperfeiçoar várias das suas disposições com a finalidade de reforçar o controle financeiro de novas parcerias em relação às alterações de contratos de parcerias já celebrados ou em outras situações que podem gerar um aumento de encargos para o setor público.

Diversos reequilíbrios econômico-financeiros de contratos portugueses tiveram origem em questões ambientais. Na falta de obtenção das licenças necessárias, houve a necessidade de renegociar os contratos, o que causou prejuízos ao Poder Público. Atualmente, recomenda-se uma avaliação prévia do licenciamento ou das condições para sua obtenção antes da licitação do projeto em PPP.

A contabilização do gasto do Estado com as PPPs é de difícil mensuração, pois cada projeto de PPP possui especificidades, tornando complexo o controle orçamental integrado da despesa pública envolvida. Além do mais, essa contabilização não permite comparar diretamente com os respectivos custos globais assumidos e a assumir com estes contratos, uma vez que parte significativa destes encargos resulta do sistema de partilha de riscos, cujos montantes envolvidos não foram objeto de qualquer provisão por parte do Estado, em termos orçamentais.

Sendo assim, uma das revisões referentes às PPPs, que foi proposta pelo Tribunal de Contas e aprovada pelo poder legislativo, é a apresentação dos encargos públicos totais relativos à PPP no orçamento do ano, apontando, além dos custos totais, os custos relativos a expropriações, alterações de contratos, aquisições de terrenos etc.

A Tabela 15 apresenta os encargos futuros assumidos pelos Estados com as principais PPPs (não incluso os encargos adicionais, os relativos a modificações unilaterais dos contratos, os atrasos nas expropriações e nas aprovações ambientais). Observa-se que o setor rodoviário possui o maior encargo previsto, ou seja, 77,09% do total no período de 2007 até 2037. Os encargos de 2007-2037, relativos à portagem virtual nas SCUTS<sup>20</sup> correspondem a 98% do total do setor rodoviário, ou seja, mais de 15 bilhões de euros, fato preponderante que levou o Governo a avaliar o atual modelo das SCUTS.

*Tabela 15 - Encargos previstos com as PPPs* (em milhões de euros)

PPP	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rodov. - portagem real	147,2	20,7	20,7	20,7	18,5	11,6	11,6	11,6
Rodov. - portagem virtual	705,4	733,9	737,2	747,4	765,6	717,1	721	731,3
Ferrovias	41,7	25,2	11	9,7				
Saúde	105,6	209	237,4	290,6	322,7	335,7	344,9	355,7
Outras parcerias	19,3	25,3	41,1	42,9	46,6	45,5	45	50
<b>Total</b>	<b>1.019,2</b>	<b>1.014</b>	<b>1.047,3</b>	<b>1.111,3</b>	<b>1.153,4</b>	<b>1.109,9</b>	<b>1.122,4</b>	<b>1.148,6</b>

PPP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rodov. - portagem real	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6			
Rodov. - portagem virtual	732,5	722,9	735,1	707,7	714,8	710,6	706,1	702,5
Ferrovias								
Saúde	370,3	386,1	230,4	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2
Outras parcerias	50,3	47,7	45,4	44,5	33,3	32	18,2	
<b>Total</b>	<b>1.164,7</b>	<b>1.168,2</b>	<b>1.022,4</b>	<b>807</b>	<b>802,9</b>	<b>785,9</b>	<b>767,6</b>	<b>745,8</b>

PPP	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Rodov. - portagem real								
Rodov. - portagem virtual	698,2	630,8	615,3	492,8	418	41,5	361,9	200,9
Ferrovias								
Saúde	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2
Outras parcerias								
<b>Total</b>	<b>741,4</b>	<b>674</b>	<b>658,6</b>	<b>536,1</b>	<b>461,2</b>	<b>453,7</b>	<b>405,1</b>	<b>244,2</b>

<sup>20</sup> Uma concessão SCUT (sem custo para o utilizador) é uma auto-estrada em que o Estado substitui o utilizador no pagamento da portagem, utilizando para isso as receitas advindas dos contribuintes. O Estado entrega a construção, o financiamento, a exploração e a manutenção da auto-estrada ao setor privado, pagando a este uma tarifa por veículo que circula. Esse tema será abordado posteriormente.

PPP	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Rodov. - portagem real								
Rodov. - portagem virtual	103,1							
Ferrovias								
Saúde	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	23,1	
Outras parcerias								
<b>Total</b>	<b>146,3</b>	<b>43,2</b>	<b>43,2</b>	<b>43,2</b>	<b>43,2</b>	<b>43,2</b>	<b>23,1</b>	

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Orçamento para o Estado 2007.

No que se refere às PPPs de transporte ferroviário, os encargos restantes no valor de 87,6 milhões de euros (2007-2010) dizem respeito à FERTAGUS (empresa do Grupo Barraqueiro, é o primeiro operador privado a assegurar a gestão e a exploração comercial de uma linha ferroviária em Portugal) e ao Metrô Sul do Tejo. A FERTAGUS foi objeto de negociações, pelo fato do tráfego estimado no contrato nada ter a ver com o tráfego real, ou seja, subestimado. Esse contrato passou, assim, de um projeto idealizado para ser auto-suficiente, com custo zero para o Estado, para um contrato que foi renegociado durante dois anos e que terá que ser subsidiado pelo Estado até 2010, com um montante de 57,6 milhões de euros.

Já, o Metrô Sul do Tejo foi adjudicado em 320 milhões de euros, porém sabe-se que haverá um custo extra de mais de 72 milhões de euros para os cofres públicos. A primeira das 3 etapas da obra foi inaugurada em abril de 2007, com um atraso de 16 meses, seu custo total foi de aproximadamente 95 milhões de euros.

O programa de PPP no setor de saúde encontra-se em plena implementação. Recentemente quatro projetos foram aprovados e lançados e seis deverão ser lançados até o final da década. Desse modo, o orçamento planejado dos encargos referente à PPP da saúde, de 2007-2037 (mais de 20% do orçamento total) é concernente aos quatro projetos em desenvolvimento (construção, operação e manutenção do edifício hospitalar), que terão a duração de trinta anos para a infra-estrutura e de dez anos para a vertente clínica (gestão hospitalar e prestação e cuidados de saúde).

De acordo com a programação financeira das parcerias relativas aos hospitais em desenvolvimento, destaca-se o crescimento acentuado da despesa entre 2007 até 2016, queda em 2017, e a partir de 2018 torna-se estável (cerca de 43,2 milhões de euros) até



2037. Porém, vale destacar que esses valores citados deverão crescer consideravelmente quando os seis novos hospitais na modalidade de PPP forem implementados.

Como observado, as PPPs implicam a criação de encargos a médio ou longo prazos para o setor público, comprometendo o orçamento das futuras gerações. Sendo assim, justificam-se a necessidade de um regime jurídico especialmente orientado para assegurar o rigor e a exata ponderação dos custos e dos benefícios das decisões tomadas para que os objetivos sejam alcançados, isto é, que seja obtida a satisfação de uma necessidade coletiva por meio da qualidade e da eficiência.

### 2.3.2 O setor de transporte: o caso das estradas sem portagem - SCUTS

O setor de transporte tem contribuído para o crescimento e para a modernização da economia portuguesa, através das alterações e dos progressos tecnológicos, da expansão da rede, das melhorias dos serviços prestados à sociedade e do aumento do emprego no setor.

Em Portugal, as rodovias predominam tanto nos transportes de passageiros (70% do total) como no de mercadorias (89% do total).

Desse modo, a maior parte dos investimentos realizados sob a forma de PPP foi para modernizar e aumentar as rodovias do país até 2006. Estima-se que foi duplicada toda a extensão da malha de auto-estradas concedidas em um período de dez anos.

Apesar dos avanços na infra-estrutura das estradas portuguesas, há uma grande preocupação por parte do Governo e da população em relação ao tipo de concessão à SCUT, isto é, a forma de cobrança dos pedágios nessas auto-estradas é do tipo portagem virtual, ou seja, quem paga a portagem é o Estado, mais especificamente os contribuintes. O Estado entrega a construção, o financiamento, a exploração e a manutenção da auto-estrada a um consórcio privado, pagando a este uma dada tarifa por cada veículo que circula nessa via.

Há no país sete auto-estradas em regime SCUT, representando um total de aproximadamente 914 quilômetros (30% das concessões rodoviárias nacionais). Inicialmente, quando o programa foi lançado em 1997, previa-se um lançamento de seis

auto-estradas, com um custo de construção de 1,34 bilhões de euros, porém, atualmente, contabilizando as alterações nos projetos iniciais e os reequilíbrios financeiros já solicitados, o custo da construção estimado situa-se em 3,675 bilhões de euros, ou seja, uma elevação do custo inicial de mais de 175%.

O problema central que se formou em torno das SCUTS é o encargo financeiro excessivo e insustentável para os próximos 25 anos. Estima-se que de 2007 até 2031, o Governo possuirá uma dívida prevista com as SCUTS em torno de 15.522,6 bilhões de euros, o que representa 75,54% dos encargos financeiros em contratos de PPP.

Grande parte dos encargos advém do direito das concessionárias de pedir reequilíbrios financeiros sempre que algum evento imprevisto faça subir o custo de construção ou da exploração da auto-estrada. Muitos desses custos poderiam ter sido evitados se a aprovação ambiental tivesse sido anterior ao lançamento das licitações. Para o ano de 2007, os encargos com as concessões das SCUTS deverão chegar a 705,4 milhões de euros. Entre 2008 e 2022, o valor médio dos encargos anuais deverá alcançar 724 milhões de euros.

O Governo Português chegou à conclusão da necessidade de reestruturação do sistema usado atualmente pelas SCUTS. Para tanto, contratou uma empresa de consultoria com o objetivo de demonstrar quais concessões devem continuar com portagem virtual e quais podem ser modificadas para portagem real. Nas palavras do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicação, Mario Lino, publicadas no Diário de Notícias, 2005,

Quanto às Scuts, deverão permanecer como vias sem portagem enquanto se mantiverem as condições que justificaram, em nome da coesão nacional e territorial, a sua implementação, quer no que se refere aos indicadores de desenvolvimento sócio-econômico das regiões em causa, quer no que diz respeito as alternativas de oferta no sistema rodoviário.

Dessa forma, foi identificado um conjunto de indicadores que retratam de forma fidedigna a realidade sócio-econômica das várias regiões servidas pelas SCUTS, bem como as respectivas vias alternativas, permitindo, através da aplicação de determinados critérios, implementar a discriminação positiva mais justa e eficaz ao longo do tempo.

Os indicadores para a aplicação de portagens em auto-estradas - SCUTS utilizados pela consultoria responsável pelo projeto foram:

- Índice de disparidade do PIB *per capita* regional.
- Índice do poder de compra.
- Tempo de percurso das vias alternativas.

Através de estudos realizados utilizando os três critérios citados, foi verificado que as concessões em regime SCUT que estariam atualmente em condições de passar a ser regidas pelo princípio do utilizador-pagador são as seguintes: SCUT Norte Litoral, na zona de influência do Grande Porto, SCUT Costa da Prata e SCUT do Grande Porto. Além disso, a análise dos critérios definidos recomenda a manutenção da isenção de portagens na SCUT do Norte Litoral, designadamente na zona de influência da NUT Minho-Lima, na SCUT do Interior Norte, na SCUT da Beira Litoral e Alta, na SCUT da Beira Interior e na SCUT do Algarve. Se nos quatro primeiros casos a discriminação positiva se justifica por uma questão de desenvolvimento sócio-econômico das regiões da área de influência da concessão, no caso da SCUT do Algarve, esta se justifica por se considerarem insuficientes as alternativas de oferta no sistema rodoviário.

Atualmente, o Governo Português vem renegociando os contratos de concessão das três SCUTS que vão passar a ser regidas pelo princípio do utilizador-pagador, porém só serão introduzidos, gradualmente, a partir do ano de 2008, já que as negociações com as duas concessionárias (a LUSOS CUT, em que as maiores acionistas são a Mota, e a EUROSCUT, controladas pelos espanhóis da FERROVIAL) deverão demorar pelo menos de 8 a 10 meses.

Segundo expectativas do Governo, a cobrança de portagens nas três SCUTS vai gerar receitas de 100 milhões de euros por ano. Com esse valor de referência, as portagens máximas a cobrar para a totalidade de cada percurso abrangido, contando com a extensão total de cada SCUT, serão de 6,8 euros na Costa da Prata, 4,7 euros na Grande Porto e 4,8 euros na Norte Litoral (até Viana do Castelo).

Quanto às restantes SCUTS (Algarve, Interior Norte, Beira Litoral e Alta e Beira Interior), o objetivo final do Governo é que a longo prazo essas venham atingir os critérios do PIB, do poder de compra e vias alternativas razoáveis que permitam a introdução de portagens.

### 3 UMA VISÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

Tratar de Parceria Público-Privada (PPP) no Brasil não é algo simples, visto que a legislação brasileira permite que a expressão seja utilizada em dois sentidos: no amplo e, mais recentemente, no restrito.

No sentido amplo, PPPs são os múltiplos vínculos contratuais entre a Administração Pública e o setor privado, cada qual com seus interesses específicos. São parcerias que apesar de já virem sendo empregadas pelo Governo há algum tempo, intensificaram-se no final da década de 80 com a Reforma do Estado, que diminuiu significativamente de tamanho, delegando algumas funções ao setor privado, porém sem perder sua função de regulamentador e fiscalizador.

Já a PPP em sentido restrito (tema proposto nesse trabalho) refere-se à Lei nº 11.079/2004, que denomina a Parceria Público-Privada (PPP) como sendo “*o contrato especial de concessão* que estabelece contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, sob duas modalidades: concessão patrocinada e concessão administrativa”. O termo *contrato especial de concessão* a que se refere a lei foi inserido justamente para distinguir esse tipo de PPP dos demais tipos reconhecidos na lei.

Para Di Pietro (2006, p. 81), a instituição da chamada Parceria Público-Privada trouxe certa confusão terminológica:

Algumas expressões podem gerar confusão: parceria público-privada, concessão de serviço público e concessão administrativa. A primeira porque já se utilizava o vocábulo parceria, em sentido amplo, para designar todos os ajustes entre o Poder Público e o particular para consecução de fins de interesse público. Agora surge a expressão parceria-público-privada para designar apenas dois tipos de parceria: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Assim, tratar-se-á a seguir de alguns tipos de parcerias em sentido amplo para melhor elucidação e para que suas respectivas leis possam ser distinguidas da Lei nº 11.079/2004, que trata das parcerias em sentido restrito.

### 3.1 As parcerias em sentido amplo

#### 3.1.1 Concessão

Ao tratar de parceria entre o Estado e o setor privado se torna quase inevitável não associá-la à concessão. Há muito tempo os Governos (Municipal, Estadual e Federal) utilizam esse mecanismo para suprir as demandas existentes que a eles eram incumbidas, sem abrir mão das decisões estratégicas (projeto, regras básicas de oferta de serviços, condições operacionais, cronograma do serviço).

As concessões no Brasil encontram-se regulamentadas nas Leis nºs 8.987 e 9.074/1995, alteradas pela de nº 9.648/1998.

- A Lei nº 8.987/1995, no art. 2º, faz a distinção entre duas modalidades de concessão, são elas: Concessão de serviço público - em que a delegação de sua prestação é feita pelo poder concedente à pessoa jurídica ou ao consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco<sup>21</sup>, por prazo determinado, mediante licitação, na modalidade de concorrência.
- Concessão de serviço público precedido da execução de obra pública - que é a construção, total ou parcial, a conservação, a reforma, a ampliação ou o melhoramento de quaisquer obras de interesse público delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou ao consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de maneira que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

Vale lembrar que o conceito de concessão é bem distinto do de privatização, pois segundo o art. 35, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, “ao final do contrato ou extinta a

---

<sup>21</sup> “Por sua conta e risco [do contratado]” diz respeito aos riscos que ocorrem por conta do concessionário e não autorizam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, pois estão presentes em qualquer tipo de negócio, como resultado da flutuação do mercado, sendo previsível (áreas ordinárias). Já os riscos imprevisíveis (áreas extraordinárias) correm por conta do poder concedente, autorizando a revisão das cláusulas financeiras para a recomposição do equilíbrio rompido.

concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato”.

Alguns pontos relevantes na Lei de Concessão:

- I. Só existe concessão de serviço público quando se tratar de serviço próprio do Poder Público.
- II. O poder concedente transfere ao concessionário a execução, e não a titularidade do serviço para o particular, mantendo o Poder Público total disponibilidade sobre o serviço concedido.
- III. O concessionário executa o serviço em seu próprio nome e corre os riscos normais do empreendimento, fazendo jus ao recebimento da tarifa, à inalterabilidade do objeto, inclusive a técnica básica pelo qual o serviço é prestado, e ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão.
- IV. O concessionário remunera-se pela “exploração” do próprio serviço concedido, “em geral e basicamente” pela percepção de tarifas cobradas pelos usuários. Não há impedimento na Lei a que o poder concedente subsidie parcialmente o concessionário, desde que haja previsão legal e esteja à disposição de todos os concorrentes, para a composição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A Constituição Paulista preceitua que os serviços concedidos ou permitidos não serão subsidiados pelo Poder Público, em qualquer medida, quando prestados por particulares.
- V. A concessão deve ser feita através da licitação, na modalidade de concorrência.
- VI. Não há norma específica sobre limite de prazo nas concessões. Apenas se exige que o prazo seja determinado no edital de licitação e no contrato.
- VII. No caso de insolvência do concessionário, os danos resultantes da atividade diretamente constitutiva do desempenho do serviço são de incumbência do poder concedente. Porém, os danos causados a terceiros não são de responsabilidade do poder concedente, exceto quando decorrentes da própria prestação do serviço público concedido. Nesse caso, quando os bens do concessionário não forem suficientes

para arcar com o ônus ,o poder concedente responderá subsidiariamente.

### 3.1.2 Permissão

Segundo Di Pietro (2006, p.146), “a permissão designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito e oneroso, através do qual o Poder Público transfere a execução de serviços públicos a particulares”.

A permissão é regulada pelas mesmas leis da concessão, porém a primeira não tem natureza contratual, ou seja, enquanto a concessão é contrato e, portanto, assegura maior estabilidade ao concessionário em função do estabelecimento de direitos e deveres, a permissão é unilateral, discricionária e precária, e por tal razão não envolve qualquer direito do particular contra a Administração Pública. Outrossim, a permissão pode ser feita à pessoa física e não há prazo determinado para sua extinção, o que não está previsto na concessão.

### 3.1.3 Autorização

Ao analisar os serviços públicos da competência da União, encontra-se a figura da autorização de serviços, disposta no art. 21, incisos XI e XII, da Constituição Federal, que estabelece:

[...] cabe a União executar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços públicos (telecomunicações, radiofusão sonora e de sons e imagens, instalações de energia elétrica, a navegação aérea, aeroespacial e infra-estrutura aeroportuária, transporte ferroviário e aquaviário entre os portos brasileiros, os portos marítimos, fluviais e lacustres e transporte rodoviário.

Para Di Pietro (2006, p.151):

[...] a autorização abrange todas as hipóteses em que o exercício de atividade ou a prática de ato são vedados por lei ao particular, por razões de interesse público concernentes à segurança, à saúde, à economia ou outros motivos concernentes à tutela do bem comum. A autorização pode

ser revogada a qualquer momento, desde que a compatibilidade com o interesse público deixe de existir.

Há dois tipos de autorização:

- Autorização de uso - ato unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público faculta ao particular o uso privativo de bem público, a título precário.
- Autorização de serviço público - ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público delega ao particular a exploração de serviço público, a título precário.

Diferentemente da concessão e da permissão, a autorização de serviço/uso de bem público é de interesse exclusivo do particular que a obtém, de modo que este não exerce uma atividade que vá ser usufruída por terceiros, mas apenas por ele mesmo, ou seja, a autorização de serviço/uso não atende às necessidades coletivas.

### **3.2 As Parcerias em sentido restrito**

A estrutura composta pela Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995) não se mostrou suficiente para atrair investimentos privados nas áreas em que o potencial de lucratividade ficou abaixo dos níveis almejados pelo setor privado ou em áreas em que não era possível efetuar a cobrança de tarifas pelos serviços prestados. Era preciso uma nova estratégia para incentivar os investimentos privados, principalmente em infra-estrutura, pois o Governo não tinha como realizar tais investimentos em razão da escassez de recursos fiscais, das restrições ao endividamento público e da rigidez orçamentária.

Nesse contexto, surge a idéia da Parceria Público-Privada regulamentada pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Muito difundida por vários países, sua adoção justifica-se principalmente pela obtenção de espaço orçamentário para viabilizar investimentos em um quadro de restrição fiscal e pela eficiência do setor privado na prestação de serviços públicos.

A mensagem que acompanhou o projeto de lei encaminhado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República reforça tal idéia:



“A parceria público-privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos. Tal procedimento, em pouco tempo alcançou grande sucesso em diversos países, como no Reino Unido, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado. No caso do Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado. As Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica” (EM nº 355/2003/MP/MF).

Como definido por Sundfeld (2005, p. 22), “em sentido restrito, Parcerias Público-Privadas (PPP’s) são os vínculos negociais que adotem a forma de concessão patrocinada e de concessão administrativa, tal qual definidas pela Lei Federal 11.079/2004”.

Vale ressaltar que a partir do subitem 3.2.1, a expressão Parceria Público-Privada (PPP), dirá respeito às duas modalidades citadas, ou seja, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

### 3.2.1 O modelo brasileiro de PPP: Lei nº 11.079/2004 - principais especificações

A Lei nº 11.079/2004 surge sob inspiração do direito estrangeiro, em especial do direito comunitário europeu. Nesse tipo de parcerias há dois tipos de contrato administrativo de concessão:

- Concessão Patrocinada - concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, não podendo ultrapassar 70% da remuneração total, a menos que haja autorização legislativa específica.
- Concessão Administrativa - contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que

envolva execução de obra ou fornecimento e instalações de bens. Como não há possibilidade de cobrança de tarifa a contribuição do poder público, inicia-se somente quando o serviço se tornar disponível. Nesse tipo de concessão a figura do financiador e as medidas para garantir o seu investimento são fundamentais para o sucesso da PPP.

A principal distinção entre a concessão patrocinada e a administrativa é que a primeira inclui no seu regime remuneratório a tarifa cobrada aos usuários e a contraprestação do concedente em forma pecuniária, enquanto a segunda prevê apenas a pecúnia do parceiro público ao parceiro privado.

Vale destacar que, nas normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada da Lei nº 11.079/2004, o legislador elucida que:

[...] não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, *quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.* (Grifo da autora)

Porém, a diferença em relação à concessão patrocinada desaparece quando, no contrato de concessão comum, houver previsão de subsídio pelo Poder Público, conforme previsto na Lei nº 8.987/1995. Também há diferenças no que diz respeito aos riscos, às garantias e ao compartilhamento de ganhos econômicos.

Além disso, para evitar que as PPPs fossem confundidas com outros contratos de concessão, o sistema legal impôs algumas exigências indispensáveis aplicadas aos órgãos da Administração Pública 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, comuns à concessão patrocinada e à concessão administrativa. São elas:

- I. Contraprestação de pecúnia do parceiro público ao privado - inicia-se quando o serviço objeto do contrato se torna total ou parcialmente disponível. Esse contrato pode prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.

- II. Valor do contrato - igual ou superior a R\$ 20.000.000,00.
- III. Período de prestação do serviço - superior a cinco anos e inferior a 35 anos, incluindo prorrogações.
- IV. Sociedade de Propósitos Específicos (SPE) - deverá ser constituída antes da celebração do contrato, e ter a incumbência de implantar e gerir o objeto de parceria.
- V. O objeto único não poderá ser apenas o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou apenas a execução de obra pública.
- VI. Riscos - serão alocados entre o concedente e o concessionário, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. Porém a Lei nº 11.079/2004 prevê o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.
- VII. Garantias - A lei prevê os seguintes tipos de garantias:
  - Garantia de execução do contrato - prestada pelo parceiro privado ao público;
  - Garantia de cumprimento das obrigações pecuniárias - assumidas pelo parceiro público perante o parceiro privado.
  - Contragarantia - prestada pelo parceiro público ao financiador do projeto.

Além dessas garantias, na esfera federal, a lei autoriza a União, suas autarquias e fundações públicas a participar, no limite de R\$ 6 bilhões, do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP). O objetivo do FGP é minimizar as incertezas típicas de um projeto a longo prazo e contornar as desconfianças do setor privado.

Um dos pontos destacados na experiência internacional como fundamental para a boa condução de programas de Parceria Público-Privada é a existência de um órgão público central, responsável por coordenar a implementação dos projetos, desenvolver *expertise* em PPP e disseminá-la pelos órgãos da Administração Pública. Nesse sentido, foi criado o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP), que tem como objetivo disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de Parceria Público-Privada e

aprovar suas alterações, bem como autorizar a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações elaborados por pessoas físicas ou jurídicas não pertencentes à Administração Pública direta ou indireta, que possam ser eventualmente utilizados em licitação de PPP, desde que a autorização se relacione com projetos já definidos como prioritários pelo CGP, com o intuito de permitir o ressarcimento previsto no art.21 da Lei nº 8.987/2005<sup>22</sup>.

O CGP é composto por dois representantes, titular e suplente, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República, e conta com um Grupo Executivo, uma Comissão Técnica e uma Secretaria-Executiva para o fornecimento de apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas competências.

Um outro ponto que merece destaque em relação às PPPs é a compatibilidade dos gastos decorrentes com a responsabilidade fiscal. No Brasil, as PPPs não poderão ser utilizadas de maneira indiscriminada, visto que os contratos de PPP devem ser compatíveis com a Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que a aprovação de projetos depende de estudos e análises de compatibilidade de sua assunção financeira ao longo de toda a execução contratual, que pode chegar a 35 anos. Vale lembrar ainda que o objetivo principal na utilização de uma PPP é o aproveitamento da eficiência do setor privado na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não a aparente solução do problema de financiamento.

A Lei Federal nº 11.079/2004 traz também duas regras que limitam a contratação de projetos de PPP, sendo uma direcionada à União e outra às demais Unidades da Federação.

Segundo o art. 22 da Lei nº 11.079/2004:

A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por

---

<sup>22</sup> Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

A receita corrente líquida para o período de 2007 foi projetada em R\$ 392.258.602.000,00, o que significa que a União poderia celebrar contratos em PPP no valor máximo de R\$ 3.922.586.000.00. Diante das atuais necessidades do País, esse investimento é irrisório, e contradiz o próprio Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que estima investimentos de R\$ 200 bilhões (em quatro anos) que viriam justamente das parcerias privadas (concessão e PPPs).

A Lei Federal não impôs, por via direta, o limite de envolvimento financeiro em contratos de PPP para os Estados e os Municípios, de modo que estes terão que definir em lei os respectivos limites. No entanto, o art. 28 da Lei nº 11.079/2004 o fez de forma indireta:

A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subseqüentes excederem a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Além da questão da responsabilidade fiscal, um outro tema muito debatido durante o processo legislativo foi a forma utilizada para contabilizar os gastos públicos com os futuros contratos de PPPs, forma esta definida pela Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006. De acordo com essa Portaria, toda vez que o setor público assumir risco superior a 40%, os ativos das PPPs terão de ser contabilizados no balanço deste.

Os principais riscos que o setor público poderá assumir nos contratos de PPPs são os de demanda, os de disponibilidade dos serviços e os de construção. Por exemplo: poderá haver “risco de demanda” numa PPP para a construção e a manutenção de uma estrada, com cobrança de pedágio. Nessa hipótese, um contrato prevê um determinado tráfego de veículos, mas, na prática, o movimento é menor que o esperado. Assumir esse risco de demanda significa que o ente público garantiria determinada receita ao parceiro

privado. Se ele cobrir mais de 40% da receita esperada no empreendimento, terá de contabilizar o ativo no seu balanço.

Observa-se que, apesar de essa Portaria dar maior transparência aos contratos de PPPs, cria na prática limitações fiscais à assunção de riscos pelo setor público nas parcerias, o que é preocupante, pois os riscos só devem ser alocados do setor público ao setor privado se, e somente se, o setor privado for capaz de administrá-los.

### 3.2.2 As controvérsias da Lei

É necessária a compreensão de alguns artigos, incisos e parágrafos, do ponto de vista de alguns juristas, advogados, professores, entre outros profissionais que criticaram algumas lacunas e contradições que a Lei nº 11.079/2004 apresenta em seu teor, visto que talvez sejam essas possíveis “controvérsias” que estão impedindo o desenvolvimento da PPP Federal no Brasil e causando incertezas entre os investidores.

O risco, um dos principais objetos da PPP, é um dos temas mais discutidos, principalmente a parte do artigo 5º, inciso III, que menciona que todos os riscos de uma PPP podem ser repartidos entre as partes, inclusive os “referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”. Isso significa que até mesmo os riscos que fogem ao controle do parceiro privado, como fato do príncipe, podem ser atribuídos a ele<sup>23</sup>. Ou ainda, risco como o da álea econômica que deve ficar com o parceiro privado, pois, devido sua *expertise*, os custos são minimizados ao longo do projeto.

Existe ainda uma contradição do artigo 5º, inciso III, com a Portaria nº 614/2006, pois esta última limita os riscos que o setor público pode assumir nos contratos de PPP: os da demanda, os da disponibilidade dos serviços e os de construção.

Quanto às garantias prestadas pelo Governo aos parceiros privados, há algumas inconstitucionalidades na Lei da PPP. Para Di Pietro (2006), a lei não especifica quais receitas ficarão vinculadas ao FGP, posto que, segundo ele, “Sem receita vinculada, o fundo não tem existência legal”.

---

<sup>23</sup> Sem dúvida, trata-se de autorização, não de imposição. Em outras palavras, o contrato pode transferir esses riscos para o parceiro privado, mas não é necessário que isso ocorra.

Além disso, a lei estabelece que o FGP seja criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União. Porém, há referência a uma Assembléia de Cotistas, que é constituída pela União, por autarquias e fundações públicas que contribuam para a constituição do fundo. Ainda segundo Di Pietro (2006), “é juridicamente inaceitável que autarquias e fundações públicas em geral, não identificadas na lei, possam destinar uma parte de sua receita e de seu patrimônio à constituição desse fundo. [...]”. Há que se lembrar, também, que essa destinação não poderá fazer-se com infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000), exatamente pelo fato de tratar-se de lei complementar a que as leis ordinárias se sujeitam hierarquicamente.

Embora a lei determine que o FGP tenha natureza privada (art. 16, § 1º), o fundo vai ser constituído com receitas e bens públicos, que não perderão a sua natureza pública (impenhoráveis). Para Di Pietro, 2006:

[...] Aliás, parece ter sido exatamente esse objetivo do legislador ao instituir o fundo. Tanto assim que o artigo 18 apenas faz referência à União, autarquias e fundações públicas, não abrangendo empresas públicas e sociedades de economia mista, provavelmente pelo fato de que estas, sendo pessoas jurídicas de direito privado, podem oferecer bens não afetados à realização de serviços públicos em garantia do parceiro privado, sem necessitarem da constituição de fundo para fugir à regra constitucional, já que não estão sujeitas ao processo de execução ali estabelecido.

Se não há FGP garantido por lei, as incertezas inerentes aos contratos de PPP emergem-se entre os investidores, pois se o Governo não tem como oferecer garantia de investimentos nem no presente (como visto no Capítulo 1), fica difícil prever qual garantia os investidores terão no futuro.

Com relação à Sociedade de Propósitos Específicos (SPE), o § 1º do artigo 9º permite a transferência do controle da SPE desde que condicionada à autorização expressa da Administração Pública, observando que o pretendente deve atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço, além disso, o pretendente deve comprometer-se a cumprir com todas as cláusulas do contrato em vigor.

A displicência surge do § 2º, inciso I, do art. 5º,

[...]

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

I - os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os *seus financiadores*, com o objetivo de promover a reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, *não se aplicando* para esse efeito o previsto no inciso I<sup>24</sup> do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Grifos da autora)

Evidentemente quando o legislador intuiu a transferência da SPE aos seus financiadores, este objetivava, além da reestruturação financeira e a continuidade da prestação dos serviços, assegurar mais uma garantia aos financiadores, o que é válido. Porém, é inaceitável, nesse caso, que os financiadores não precisem demonstrar capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço, tais requisitos são primordiais para contratos de PPP e contradiz novamente a sua essência – “deve-se transferir os riscos do empreendimento àquele que demonstrar maior capacidade em lidar com os mesmos”; mais do que isso, contraria o próprio inciso I que visa em seu enunciado promover a reestruturação financeira e a continuidade de prestação dos serviços.

Sundfeld (2005) questiona o artigo 4º, inciso I, que diz que o valor do contrato não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00. Para ele, “a lei Federal deu tratamento unificado a certos pontos que impedem, na prática, o uso de PPPs pelas entidades com menos recursos”. Ainda em suas palavras:

[...] Tal medida exclui a possibilidade de celebrar PPP, por exemplo, um pequeno Município que, todavia, possua boas condições financeiras e cumpra as normas de responsabilidade fiscal. Ora, respeitadas todas as normas de probidade e boa gestão pública, não haveria por que eliminar do conceito de PPPs parcerias de pequena monta, mas que signifiquem projetos de grande relevância no âmbito local (SUNDFELD, 2005).

---

<sup>24</sup> “I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço;”.



### 3.2.3 Projetos em PPP no Brasil

#### 3.2.3.1 Federal

A primeira experiência em PPP federal deveria ser no setor de transportes - BR 116/324 (Bahia), que previa obras de recuperação, manutenção e operação dos trechos que ligam Salvador a Feira de Santana e a divisa da Bahia com Minas Gerais. Previa-se o contrato de concessão patrocinada, visto que haveria cobrança de pedágio pelo utilizador (R\$ 3,50/100 quilômetros) e contraprestação da União (máximo de R\$ 37 milhões/ano), com investimento estimado em R\$ 1,14 bilhão e prazo de 15 anos.

Os riscos seriam alocados da seguinte maneira:

- Riscos do contratado - volume de tráfego em desacordo com as projeções; obtenção de licenças e autorizações relativas à concessão patrocinada; custos das obras, por variação nos quantitativos ou nos custos unitários previstos; atraso no cumprimento dos cronogramas de obras e serviços; aumentos das taxas de juros; variação das taxas de câmbio; gerenciamento do passivo ambiental.
- Risco do contratante - decisão judicial ou administrativa que impeça ou impossibilite a concessionária de cobrar a tarifa de pedágio ou de reajustá-la de acordo com o estabelecido no contrato; descumprimento pelo poder concedente de suas obrigações contratuais que impeçam o contratado de desenvolver suas atribuições; caso fortuito ou força maior; alterações nas obras ou serviços previstos no contrato; modificações na legislação que afetem exclusivamente o setor de concessões rodoviárias ou os serviços objetos do contrato.

As minutas do edital e do contrato desta PPP já tinham sido aprovadas pelo Comitê Gestor da PPP e submetidas à consulta pública. O Governo chegou a anunciar que a PPP seria firmada em maio de 2007. Porém, em julho de 2007, o Governo desistiu de realizar a primeira PPP e anunciou que as obras da BR 116/324 seriam feitas por concessão comum. Segundo o Ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento, “o presidente decidiu conceder, em vez de fazer a PPP, porque concluímos que estas rodovias são viáveis, pois têm grande volume de tráfego, o que traz retorno econômico”.

Atualmente, há um projeto em PPP em fase de licitação (Datacenter). Os demais projetos estão sendo analisados (rodovias, ferrovias e irrigação) pelo Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP) para possível viabilidade em moldes de PPP.

O Projeto Datacenter foi encaminhado ao CGP pelo consórcio formado pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal em agosto de 2006. Os objetivos do projeto são a construção (infra-estrutura predial) e a prestação do serviço, por 25 anos, com a finalidade de abrigar os equipamentos de Tecnologia de Informação (TI) dos membros do consórcio. A modalidade de PPP implementada para o Datacenter é a concessão administrativa que prevê investimentos de R\$ 820 milhões, que serão aplicados nas instalações físicas do empreendimento, previstos no edital, e mais de R\$ 2 bilhões que serão alocados nos ativos em TI. A primeira fase da licitação pública foi concluída em julho de 2007 e novas propostas comerciais foram abertas em agosto de 2007.

Nos projetos em análise encontram-se:

- I. Rodovias - o contrato contempla a realização de pesquisas e estudos técnicos visando o desenvolvimento do transporte rodoviário. O BNDES, membro da Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas (CTP), contratou a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia, conveniada com a Universidade de São Paulo (FDTE-USP), para a elaboração dos estudos técnicos que subsidiarão a estruturação do projeto como concessão comum ou patrocinada, além disso, tais pesquisas e estudos permitirão verificar a viabilidade e quantificar os investimentos necessários para esses trechos rodoviários.

Os projetos em andamento são:

- BR 116/381 (Minas Gerais) - visa o desenvolvimento do transporte rodoviário no eixo sul-nordeste do Estado de Minas Gerais, com aproximadamente 1.100 quilômetros de rodovia federal. Pelo cronograma elaborado pela FDTE/USP os estudos da BR 116/381 estão na fase de consulta pública. A licitação está programada para 2008, e a contratação deverá ser realizada até junho do mesmo ano.

- BR 040 - a principal rodovia de integração da região central do País em direção ao leste. O projeto BR 040 Minas Gerais visa o desenvolvimento do transporte rodoviário no eixo centro-leste do Estado de Minas Gerais, compreendendo o trecho da Cidade de Juiz de Fora, MG, até a cidade de Brasília, - DF, de aproximadamente 960 quilômetros. O cronograma elaborado pela FDTE/USP para o Projeto BR 040 é o mesmo do Projeto da BR 116/381.
- II. Ferrovia - o BNDES, membro da CTP, contratou a Fundação Instituto de Administração, conveniada com a Universidade de São Paulo (FIA-USP), para a elaboração dos estudos que subsidiarão a estruturação do projeto. Os estudos compreendem a elaboração e a revisão de estudos técnicos de engenharia, demanda, meio ambiente, econômico-financeiro e jurídico-regulatório.
- Anel Ferroviário de São Paulo (FERROANEL) - projeto que visa aumentar a eficiência do corredor de transporte transmetropolitano, de modo a reduzir o custo de transporte de cargas na área que abrange o Estado de São Paulo e o sudoeste do Estado de Minas Gerais. Na área de influência do projeto encontram-se os principais pólos de produção e consumo do País, onde circulam mais de 60% do Produto Interno Bruto e concentram-se mais de 20% da população brasileira. A expectativa era de que os estudos técnicos fossem concluídos no primeiro semestre de 2007, porém essa não se concretizou.
- III. Irrigação - a estruturação dos projetos está sendo coordenada pelo Ministério da Integração Nacional (MIN) e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF). O modelo de PPP a ser adotado envolve duas operações diferentes. De um lado, as obras de irrigação, que compreende desde a captação de água no rio São Francisco até a construção dos canais, a manutenção e a prestação de serviços aos usuários. Do outro, há a questão das terras a serem cultivadas, porque elas são públicas e

existem legislações específicas para uso das terras públicas pela iniciativa privada. Compreende os seguintes projetos:

- Baixo de Irecê - maior projeto de irrigação do País, corresponde a uma área de 59 mil hectares de área contínua entre os Municípios de Itaguaçu e Xique-Xique no Estado da Bahia, com captação de 61,3 m<sup>3</sup>/s de água no Rio São Francisco. A infraestrutura de obras exigirá recursos de R\$ 880 milhões, e o contrato terá duração de 35 anos, porém a infra-estrutura deve estar totalmente concluída e em plena operação em treze anos após a assinatura. O consórcio Codeverde/Lafico, formado pela Codeverde – empresa liderada pelo Grupo Odebrecht – e a estatal Líbia Lafico – *Li-byan Arab Foreign Investments*, demonstrou interesse pelo projeto e realizou os estudos de viabilidade, bem como a modelagem jurídica, a financeira e a operacional. O Ministério da Integração firmou contrato com o Banco Mundial (BIRD) para que a instituição realize uma análise crítica dos referidos estudos e modelagem do projeto. A análise do BIRD deverá ser concluída até setembro de 2007.
- Projeto Pontal - consiste na implantação de perímetro de irrigação no Município de Petrolina, região do semi-árido do Estado de Pernambuco, no nordeste do Brasil numa área de 7.862 hectares irrigáveis (3.764 etapa sul e 4.098 etapa norte), com captação de cerca de 7,8 m<sup>3</sup>/s de água no Rio São Francisco e com grande potencial para a fruticultura. Aproximadamente 90% das obras do canal de irrigação da etapa sul já foram concluídas pelo Governo, que deverão ser transferidas ao parceiro privado que, além de terminar a infra-estrutura, ficará incumbido da prestação do serviço de irrigação. A CODEVASF contratou a *International Finance Corporation* (IFC), instituição vinculada ao Banco Mundial, para a elaboração da modelagem econômico-financeira e jurídica do projeto, as quais se encontram em fase final de discussão. A IFC constatou que o

investimento necessário só teria retorno com tarifa muito alta, então a necessidade de contraprestação do Governo Federal, ou seja, concessão patrocinada.

### **3.2.3.2 Estadual**

Minas Gerais é o Estado pioneiro do País em termos de preparação para fazer uso das PPPs. Em 16 de dezembro de 2003 foi assinada a Lei nº 14.868, que dispõe sobre o programa estadual de Parcerias Público-Privadas. Seguido de Minas Gerais, o Estado de São Paulo adiantou-se na questão das PPPs e aprovou a Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004, que, de um modo geral, contém disposições semelhantes à lei mineira.

Além dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, outros Estados, como Rio Grande do Sul (Lei nº 12.234/2005), Santa Catarina (Lei nº 13.335/2005), Ceará (Lei nº 13.557/2004), Bahia (Lei nº 9.290/2004) e Goiás (Lei nº 14.910/2004) também já contam com as suas respectivas legislações de PPP. Porém, neste trabalho serão analisados somente os projetos de PPP dos Estados de Minas Gerais e São Paulo.

#### **3.2.3.2.1 Minas Gerais**

Segundo a cartilha sobre a PPP do Estado de Minas Gerais, lançada em setembro de 2005, o Governo de Minas priorizou o estudo de modelagem de cinco projetos-piloto para dar início ao programa de PPP, porém somente quatro foram desenvolvidos. Além de serem projetos importantes para o Estado, eles foram escolhidos para representar setores distintos. Buscou-se, dessa forma, maximizar o processo de aprendizagem com a nova modalidade criada. Para as modelagens dos projetos, o Governo vem contando com o serviço de empresas de consultoria especializadas (com ampla experiência internacional) e do BID, que disponibilizou recursos para apoiar e desenvolver os projetos-piloto em PPP de Minas Gerais.

Os quatro projetos são:

- Rodovia MG 50 - primeira PPP do setor rodoviário do Brasil. O contrato foi assinado em 21 de maio de 2007 em forma de concessão patrocinada. A concessionária (Bertin-Equipav) vai operar e gerir a

rodovia durante 25 anos, com investimento de R\$ 712 milhões. Nos primeiros cinco anos da PPP, o consórcio investirá R\$ 312 milhões, com uma contraprestação de R\$ 7,89 milhões/ano do Estado. As obras serão iniciadas em várias frentes ao longo do trecho entre a BR-262, em Juatuba, passando por Divinópolis, Formiga, São Sebastião Paraíso, até a divisa com São Paulo. Ao longo do contrato de concessão, deverão ser implementados aproximadamente 110 quilômetros de terceiras faixas e 12 quilômetros de ruas marginais, recuperadas 35 obras de artes especiais existentes e construídas outras 43. Somente após 13 meses, quando a rodovia atingir determinados padrões de qualidade, com melhores condições de trafegabilidade, sinalização e segurança, é que será iniciada a cobrança de pedágio.

- Penitenciárias - os estudos de modelagem do projeto PPP no setor penitenciário encontram-se em fase final. O projeto prevê a oferta de 3.000 vagas prisionais por um prazo de 25 anos e um investimento de US\$ 130 milhões. Além disso, o projeto deve conter alguns princípios a serem implementados: gestão profissional nas penitenciárias; controle e transparência, eficiência para que o retorno possa ser garantido para o setor privado e o público. Dentre os serviços que devem ser prestados pelo parceiro privado estão incluídos: atendimento médico de baixa complexidade; educação básica e média aos internos; treinamento profissional e curso profissionalizante; recreação esportiva; alimentação; assistência jurídica e psicológica; vigilância interna e gestão do trabalho de preso. Para o parceiro público as incumbências são as seguintes: segurança armada nas muralhas e segurança externa, supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades; permanência do diretor de segurança como um agente governamental; transferência de internos. A remuneração do parceiro privado será vinculada à disponibilidade da vaga prisional e aos indicadores de desempenho dos serviços prestados. Os indicadores compreendem medições das atividades de assistência e apoio ao interno, bem como dos padrões de segurança praticados. Dentre os indicadores que foram definidos estão: os números de fugas de rebeliões e/ou motins; o nível

educacional dos internos; a quantidade de internos que trabalham; a quantidade e a qualidade dos serviços de saúde, da assistência jurídica e psicológica prestados aos internos.

- Campus Administrativo (CA) - o futuro empreendimento (assinado por Oscar Niemeyer) concentrará, no mesmo espaço, dezessete Secretarias de Estado e outros órgãos da administração direta e indireta do Estado, com exceção de algumas unidades de prestação de serviços diretos, como escolas, hospitais, quartéis e delegacias de polícia, entre outras, que continuarão localizadas em áreas de acesso estratégico à população. Ao todo serão mais de 270 mil metros quadrados de área construída, nos quais transitarão, diariamente, 16 mil funcionários e outras dez mil pessoas. A obra do Campus Administrativo, que está avaliada em R\$ 880 milhões, será realizada pela Companhia de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (CODEMIG). O parceiro privado assumirá a gestão e a manutenção dos prédios construídos, responsabilizando-se por fornecer e manter um “Centro de Serviços Compartilhados”. O novo desenho da Tecnologia da Informação (TIC) e da logística do Campus Administrativo (CA) será fornecido pelo concessionário por concessão administrativa por um período de 20 a 25 anos.
- Campus da UEMG - o projeto consiste na centralização das faculdades que compõem a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), atualmente localizadas em diferentes regiões da capital. O parceiro privado ficará responsável pela construção, pela manutenção das instalações, bem como pela provisão dos serviços de apoio do Campus. O tipo de concessão será administrativa, com prazo de 15 anos. A nova estrutura, que totalizará uma área construída estimada de 50.000,00 m<sup>2</sup>, deverá ser implantada em um terreno de 100.000,00 m<sup>2</sup>, de propriedade da UEMG. Será lançada uma Solicitação de Manifestação de Interesse (SMI), que permitirá mensurar a receptividade da iniciativa privada em relação ao projeto, assim como explorar as alternativas para tornar o empreendimento mais atrativo do ponto de vista do operador privado.

### 3.2.3.2 São Paulo

O Estado de São Paulo lançou a Lei de PPP antes da Lei Federal. A principal diferença entre as leis é que a estadual prevê uma Companhia Paulista de Parcerias (CPP) - uma empresa estatal que *não depende do tesouro*. A CPP foi criada para, além de dar garantias para os projetos de PPPs, ser responsável pela contratação de estudos, prestação de garantias, contratação de empréstimos e emissão de títulos.

O primeiro contrato de PPP, linha 4-amarela (Luz-Vila Sônia), do Brasil foi assinado no Estado de São Paulo em 29 de novembro de 2006. Porém, o processo de concretização durante a licitação do projeto foi muito conturbado, visto que houve manifestações contrárias à utilização da PPP na Linha 4 do Metrô por parte dos metroviários. Para eles a PPP é o início da privatização do setor e do sucateamento do sistema – “Somos contra a privatização porque entendemos que o metrô é um serviço público e não pode entrar na mesma lógica de mercado de outros setores”, disse o assessor do sindicato, Manuel Xavier Lemos Filho.

Após o Tribunal de Justiça paulista cassar a liminar que impedia a finalização da licitação para a construção da Linha 4 do Metrô, os concessionários: Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), Montgomery Participações S.A., RATP Développement S.A. (a operadora do Metrô de Paris), e Benito Roggio Transportes S.A. (a concessionária do Metrô de Buenos Aires) assinaram o contrato.

O contrato, do tipo concessão patrocinada, prevê um investimento privado de US\$ 340 milhões e contraprestação pública de R\$ 75 milhões, com prazo de concessão por trinta anos. A concessionária será responsável pela operação e pela manutenção da Linha 4, bem como pelo fornecimento de trens, equipamentos e sistema de sinalização.

A primeira fase do empreendimento envolve a construção e a operação, nos 12,8 quilômetros de túneis. A construção será de responsabilidade do Governo e a operação está prevista para dezembro de 2008. A segunda fase da linha 4 engloba o acabamento de três estações intermediárias, a construção de mais duas estações e o prolongamento para Taboão da Serra, o início de operação está prevista para o ano de 2012.

Outros projetos estão em fase de licitação e avaliação, dentre eles destacam-se:



- Estação de Taiapuêba (sistema Alto Tiête) - encontra-se em fase de licitação. Prevê a ampliação da capacidade da estação de tratamento de água do tanque de Taiapuêba, construção de adutoras para o sistema produtor de água, manutenção do sistema. O investimento estimado foi de R\$ 301,5 milhões, tipo de concessão administrativa por um prazo de quinze anos.
- Identificação *on-line* de identidade – modernização da infra-estrutura de identificação (base de dados biográficos e biométricos) civil e criminal. Esse projeto supriria as necessidades do Governo e em contrapartida o parceiro privado comercializaria os serviços de confirmação de identidade (concessão patrocinada). Estima-se um investimento de R\$ 698 milhões e encontra-se em fase de reavaliação de modelagem do projeto.
- Corredor de exportação (Campinas-Vale do Paraíba - Porto de São Sebastião) - as características do projeto são: concessão patrocinada das rodovias Ayrton Senna; Governador Carvalho Pinto e D. Pedro I; duplicação da Rodovia dos Tamoios, implantação do contorno viário de Caraguatatuba/São Sebastião e ampliação do Porto de São Sebastião. Estimam-se investimentos de R\$ 1,38 bilhão. O projeto encontra-se em fase de estudos e discussão sobre modelagem financeira e jurídica.
- Corredor Noroeste de Campinas - o empreendimento compreende um corredor rodoviário com faixa exclusiva para ônibus, com 37 quilômetros de extensão, ligando sete municípios (Campinas, Hortolândia, Sumaré, Nova Odessa, Americana, Santa Bárbara do Oeste e Monte Mor). Estima-se investimento total de R\$ 426 milhões, em que R\$ 140 milhões são para as obras e R\$ 286 milhões para ônibus e sistemas. O projeto encontra-se em fase de estudos e discussão sobre modelagem financeira e jurídica.
- Modernização do Conjunto Desportivo Constâncio Vaz Guimarães (Ibirapuera) - compreende a modernização e a viabilização de uma arena multiuso, com dois ginásios desportivos, estádio de atletismo, conjunto aquático, alojamento. Para esse projeto, está prevista a modalidade de concessão administrativa, com investimento de R\$ 100

milhões. O projeto encontra-se em fase de estudos e discussão sobre modelagem financeira e jurídica.

- Trem de Guarulhos/Expresso aeroporto - Trinta e um quilômetros de extensão ligando a estação Barra Funda ao aeroporto de Cumbica. Estima-se um investimento de R\$ 1,22 bilhão. A proposta preliminar do projeto foi aprovada pelo Conselho Gestor, com a autorização para o aprofundamento dos estudos, bem como o recebimento dos estudos técnicos e contribuições do setor privado.
- Expresso Bandeirantes (São Paulo/Campinas) - opção de transporte diferenciada em que a velocidade permitida poderá alcançar 160 km/h. O projeto encontra-se em estágio de levantamento de dados para estudos de viabilidade.
- Planta de produção de medicamentos Américo Brasiliense - o projeto abrange uma nova unidade de produção para aumentar a capacidade de produção de medicamentos, bem como a disponibilidade de outros tipos de medicamentos não produzidos pela Fundação para o Remédio Popular (FURP). Avalia-se a possibilidade de concessão administrada. Estimam-se investimentos de R\$ 232 milhões.
- Trens da Linha B da CPTM - modernização da frota da série 5000 (288 carros e 27 trens), com a atualização tecnológica dos equipamentos, instalação de ar-condicionado, instalação de pára-brisa panorâmico e vídeo vigilância. Além disso, o projeto inclui a modernização e a capacitação de oficina de manutenção, condições melhores de conforto e segurança aos usuários, manutenção preventiva e corretiva aferidas por índice de desempenho de confiabilidade e disponibilidade operacional. Ainda não se sabe o tipo de concessão, ou seja, patrocinada ou administrativa. Estima-se um investimento de R\$ 945 milhões.

## CONCLUSÃO

Diante da atual situação do Governo brasileiro, exposta neste trabalho, ou seja, da dívida crescente, do investimento público decrescente, da rigidez orçamentária e da necessidade de investimentos na área de infra-estrutura (transportes, energia e comunicações), apontada pela ABDIB e pela FGV, foi preciso que o Estado buscasse métodos para alavancar os investimentos. Assim, por meio da Lei nº 11.079/2004, criaram-se novas modalidades de contratos administrativos – a concessão patrocinada e a administrativa – sob o título de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Pela justificativa que acompanhou o projeto de lei ao Congresso Nacional, apresentada no subtópico 3.2, verifica-se que o Governo brasileiro se apoiou no sucesso de algumas experiências internacionais para lançar o marco regulatório no Brasil.

Porém, como elucidado nas experiências internacionais estudadas (Reino Unido, México e Portugal), há características que são inerentes à PPP (traços largos) e aquelas que dizem respeito à política e à economia de cada país (traços específicos).

Ao comparar as características do modo de implantação da PPP no Brasil com aquelas comuns a outros países (Reino Unido, México e Portugal), verifica-se que no Brasil é possível identificar retoricamente a existência dos principais conceitos do modelo inglês (pioneiro), que foi transferido para as experiências portuguesa e mexicana, nomeadamente: **alocação de riscos**, *Value for Money* e **avaliação dos resultados**. Porém o que o diferencia substancialmente dos três países são a falta de sustentabilidade e a reduzida potencialidade de aplicação, tratadas a seguir.

A **alocação de riscos** entre o setor público e o privado é um dos pontos mais importantes nas PPPs, ou seja, “o risco deve ficar com o parceiro que sabe lidar melhor com ele”. No entanto, há riscos inerentes aos contratos de PPP, como, por exemplo, o risco financeiro, o do desenho, e o da construção. No Reino Unido, em Portugal e no México, esses riscos ficam com o contratado, enquanto no Brasil, é efetuada a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referenciados acima.

Em relação ao *Value for Money* (requisito básico para o fechamento de um contrato em moldes de PPP), diferentemente desses países, no Brasil, ainda não há critérios

objetivos de sua aferição. Corre-se ainda o risco de o único critério que venha surgir para diferenciar as modalidades de investimentos públicos e/ou privados ser a falta de atratividade do setor privado no modelo tradicional da concessão. Talvez seja por essa razão que o Governo desistiu, no último momento, de lançar a primeira PPP Federal, quando descobriu que esta poderia ser lançada como concessão comum, não precisando de subsídios públicos.

Tratando-se da **avaliação dos resultados**, no Brasil os pagamentos dirigidos ao parceiro público ficam subordinados aos resultados alcançados pelos parceiros privados, igualmente como ocorre nos países citados. Esse quesito é essencial para esse tipo de contrato, pois incentiva o contratado a buscar a eficiência econômica e administrativa nos projetos. Apesar de o Brasil ter adotado tal conceito, ainda não há um órgão responsável por essa atribuição, o que dificulta a aferição dos resultados.

Outras características comuns aos três países que também merecem destaque e que, apesar de possuírem algumas diferenças, de algum modo estão presentes na inserção da PPP no Brasil ou ainda se farão necessárias para o seu bom desempenho:

- Contexto econômico - necessidade crescente de investimento, principalmente em infra-estrutura, num momento em que o Governo estava incapacitado em realizá-lo, visto que esses países vivenciavam restrição fiscal e orçamentária e dívida pública ascendente. Nessa conjuntura, surge a idéia de inserir o setor privado em investimentos que antes eram dirigidos somente ao setor público. Sendo assim, é elaborado a Parceria Público-Privada (PPP). Fato igualmente ocorrido no Brasil.
- Adaptações e reformas nos marcos regulatórios originais - a adoção de uma PPP no país inicialmente causa muita incerteza entre os investidores, e os contratos assinados são muito reduzidos. Objetivando amenizar a incerteza e conseqüentemente alavancar a maior participação privada nesse tipo de contrato, os países adaptaram e reformularam a lei que rege a PPP. No Brasil não há nenhum contrato de PPP assinado em âmbito federal e mesmo diante de contradições existentes na Lei nº 11.079/2004, essas adaptações e

reformas ainda não foram realizadas, talvez seja o momento do País reconsiderá-la.

- A contabilização dos gastos em PPP - a questão relacionada ao orçamento do Governo e aos projetos financiados em PPP é o modo de como as despesas dos contratos assumidos devem ser contabilizadas. O Reino Unido, Portugal e o México registram os pagamentos realizados pelo Governo como gastos correntes, somente quando ocorre o fato gerador. Porém, os impactos do modo de contabilizar esses contratos foram sentidos no Reino Unido e Portugal, pois ambos países não sabiam estimar qual era o total de despesas futuras em contratos de PPP. Como solução, os países reestruturaram o regime originário e reforçaram a coesão e a articulação entre os ministérios envolvidos em PPP com a finalidade de reforçar o controle financeiro e a estimativa dos encargos futuros ao setor público. O México, ainda não sofreu essas conseqüências, por ser um principiante na adoção da PPP, porém em suas regras já havia previsto o maior controle das contas futuras. O Governo brasileiro, tomando como referência as conseqüências sofridas no orçamento futuro de alguns países, acabou restringindo o uso da PPP em âmbito nacional, visto que, além das limitações fiscais à assunção de riscos pelo setor público (Portaria nº 614/2006), a Lei nº 11.079/2004 restringe as despesas realizadas em PPP a 1% da receita corrente líquida do exercício; e as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subseqüentes não podem exceder a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Os citados países possuem também algumas características próprias, que quando tratadas individualmente trazem contribuições para a consolidação da PPP no Brasil.

O Reino Unido, por ser pioneiro em contratos de PPP, contribuiu para o embasamento jurídico e regulatório do México e de Portugal. No Brasil, não foi diferente, considerando-se que a Lei que regulamenta a PPP no País, apesar de suas peculiaridades,

foi condicionada pela atratividade do modelo inglês, baseada no sentido jurídico da *Common Law*<sup>25</sup>.

Portugal, com sua experiência em PPP tem muito a ensinar ao Brasil. Esse País deixa clara a necessidade de capacitação de pessoal na administração pública para lançar, avaliar e acompanhar os projetos de PPP, assim como para executar as obrigações sob sua responsabilidade. Além disso, mostra que a experiência e *expertise* dos bancos financiadores na adequada estruturação do financiamento e na avaliação da viabilidade econômico-financeira dos projetos devem ser exploradas pelo setor público.

Por ter passado por diversos reequilíbrios econômico-financeiros de contratos em PPP que tiveram origem em questões ambientais, Portugal atualmente recomenda que seja feita uma avaliação prévia de licenciamento ambiental antes da licitação do projeto de PPP. O Brasil, apesar de possuir leis ambientais muito rigorosas, ainda não tem incorporada em sua lei a “avaliação prévia de licenciamento ambiental”.

Por fim, o México, igualmente ao Brasil, passou por reestruturações econômicas por recomendação do FMI com o objetivo de diminuir o *deficit* público. As políticas adotadas foram a reestruturação da dívida externa e as privatizações das empresas públicas. Em 2003, um ano antes do Brasil, o México deu início à PPP (PPS no México), porém, somente em 2004 (com algumas modificações nas regras e nos acordos), foi lançada a primeira licitação pública internacional (rodovia Irapuato-La Piedad), a qual foi assinada somente em agosto de 2006.

Por estar à frente do Brasil no quesito PPP, o México pode fornecer lições importantes, tais como o financiamento de projetos em que a responsabilidade é dos bancos de desenvolvimento e das agências de ajuda internacional. Foi esse tipo de financiamento que fez com que diminuíssem as incertezas dos investidores privados, e que os riscos dos projetos fossem atenuados.

O INFRAFUND, órgão administrado pelo BID, apóia as PPPs no México, em toda a América Latina e no Caribe no que diz respeito ao desenvolvimento e à preparação

---

<sup>25</sup> *Common Law* - sistema legal oriundo da Inglaterra, utilizado ali e na maioria dos países que foram colônias ou territórios britânicos. Sua característica principal é a valorização da jurisprudência em detrimento das leis estatutárias.

dos projetos de infra-estrutura financiáveis e sustentáveis. O primeiro projeto-piloto em PPP no Estado de Minas Gerais tem o apoio do BID, que disponibilizou recursos e fundos para o projeto. O Ministério da Integração, no Brasil, contratou o Banco Mundial para o estudo e a modelagem dos projetos associados ao setor. As informações sobre os projetos de irrigação estão mais claras e organizadas em relação aos demais projetos. A exemplo do México, do Estado de Minas Gerais e do Ministério da Integração, todos os setores deveriam procurar respaldo nesses órgãos para impulsionar a PPP no Brasil.

Como visto, as experiências internacionais em relação à PPP tem sido de grande serventia para o Brasil, porém ainda há muito que aprender em relação a parcerias. Passados três anos da implementação da Lei nº 11.079/2004, o Brasil não possui nenhum contrato assinado de PPP, em âmbito federal, para impulsionar os investimentos em infra-estrutura, pois a sua regulamentação ainda causa muita incerteza entre os agentes.

É oportuno observar que, mesmo que a PPP fosse impulsionada, seria panacéia acreditar que ela é a solução para o investimento em infra-estrutura no Brasil. Primeiro, porque o próprio Governo limitou o seu uso quando introduziu na sua lei algumas restrições, tais como o limite de 1% da receita corrente líquida, as limitações municipais na utilização de PPP, as limitações fiscais à assunção de riscos. Segundo, porque no Brasil não se alterou substancialmente a noção de Estado desenvolvimentista.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDIB. **Agenda da infra-estrutura 2007-2010**. 17 p. Disponível em: <[http://www.abdib.org.br/arquivos\\_comite//agenda\\_infraestrut\\_2007\\_2010.pdf](http://www.abdib.org.br/arquivos_comite//agenda_infraestrut_2007_2010.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2007.

AFONSO, A. A eficiência do Estado. In: **BOLETIM DE DESENVOLVIMENTO FISCAL**, n. 3, dez. 2006, Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/dfb/bdf\\_03.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/dfb/bdf_03.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2007.

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Public sector efficiency: an international comparison. **Working Paper Series**, n. 242. European Central Bank, July 2003.

AFONSO, J. R. R.; BIASOTO, G. Oferta de infra-estrutura e desenvolvimento econômico: os desafios do investimento público no Brasil. In: TEIXEIRA, E.; BRAGA, M. (Org.). **Investimento e crescimento econômico no Brasil**. Viçosa, MG: UFV, 2006. p. 131-172.

\_\_\_\_\_. Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets. **Working Paper Series**, n. 581, European Central Bank, January 2006.

\_\_\_\_\_. Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, p. 71-122, jun. 2007.

ARCHANJO, P. F. **A regulamentação das parcerias público-privadas (PPP) no Brasil e a experiência no Reino Unido**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BAER, M. **O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 216

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Evaluación de los proyectos del FOMIN: respaldo a la participación privada en la infraestructura**. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361812>>. Acesso em: 2 ago. 2006.

BAUMANN, R. O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. In: BAUMANN, R. (Org.). **Brasil: uma década de transição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.



BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. Enriquecimento e produção: Keynes e a dupla natureza do capitalismo. In: LIMA, G. T.; SICSÚ, J. et al. **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BIASOTO JÚNIOR, G.; AFONSO, J. R. R. **Oferta de infra-estrutura e desenvolvimento econômico: os desafios do investimento público no Brasil**. Viçosa, MG: UFV, out. 2006.

\_\_\_\_\_. **Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó**. São Paulo: Novos estud. - CEBRAP, n. 77, p. 7-26, mar. 2007. ISSN 0101-3300.

BIELSCHOWSKY, R. (Coord.). **Investimento e reformas no Brasil: indústria e infra-estrutura nos anos 1990**. Brasília, DF, IPEA/CEPAL, 2002.

BORGES, L. F. X.; NEVES, C. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infra-estrutura. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 73-118, jun. 2006.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório anual 2003**. Finanças públicas. Brasília, DF, 2003. p. 87. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/banual2003/rel2003cap4p.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2007.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório anual 2005**. Finanças públicas. Brasília, 2005. p. 77. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/banual2005/rel2005cap4p.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2007.

BRASIL. EM n. 355/2003/MP/MF, 10 de novembro de 2003. Mensagem ao Presidente da República encaminhada com a proposta de Projeto de Lei que institui normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Casa Civil**. Subchefia de assuntos parlamentares, Brasília, DF, 10 nov. 2003.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 1995.

BRASIL. Lei n. 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis n. 3.890-A, de 25 de abril de 1961, n. 8.666, de 21 de junho de 1993, n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, n. 9.074, de 7 de julho de 1995, n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 maio 1998.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei n. 11.318, de 5 de julho de 2006. Altera a Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 ago. 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo da receita corrente líquida do Governo Federal 2000-2006**. Brasília, DF, 2007. Disponível em:

<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/execucao\\_orcamentaria\\_do\\_GF/RCL.xls](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/RCL.xls)>. Acesso em: 1 set. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Despesa da União por grupo: 1980-2007**. Brasília, DF, 2006. Disponível em:

<[http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/execucao\\_orcamentaria\\_do\\_GF/Despesa\\_Grupo.xls](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Grupo.xls)>. Acesso em: 15 maio 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria n. 614, de 21 de agosto de 2006. Estabelece normas gerais relativas a consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP, de que trata a Lei n. 11.079/2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Tesouro Nacional, Brasília, DF, 21 ago. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Ação impede assinatura de contrato da PPP do Metrô**. Estadão on-line, 15 ago. 2006. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/noticias/noticias2006/outros/060818\\_acao\\_metro.htm](http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/noticias/noticias2006/outros/060818_acao_metro.htm)>. Acesso em: 1 set. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Mantega define projetos de infra-estrutura do PPA**. Notícias on-line, 13 ago. 2003. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/noticias/mantega\\_define\\_projetos.htm](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/noticias/mantega_define_projetos.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Brasil: participação e inclusão. **Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007, ano-base 2004.** Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br>>. Acesso em: 1 jul. 2007

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2004-2007:** lista de projetos de infra-estrutura. ago. 2003. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/spi/lista\\_geral\\_livro\\_vermelho.PDF](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/lista_geral_livro_vermelho.PDF)>. Acesso em: 17 jul. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Primeiro Balanço do PAC:** janeiro a abril de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/relatorio\\_pac\\_internet\\_10\\_05.zip](http://www.planalto.gov.br/relatorio_pac_internet_10_05.zip)>. Acesso em: 1 jul. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010:** investimento em infra-estrutura. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070123\\_PAC\\_INFRA-ESTRUTURA.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070123_PAC_INFRA-ESTRUTURA.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007, ano-base 2005.** Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br>>. Acesso em: 1 jul. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Segundo Balanço do PAC:** janeiro a agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/2BalancoPAC.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2007.

BRASIL. Ministério dos Transportes. PASSOS, P. S. **Setor de transporte no Brasil:** situação atual; oportunidades de investimentos, perspectivas futuras. [Palestra] São Paulo, 15 set. 2006. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/bit/palestras/abdib2006/ABDIBMinistro15set06seges2.pps>>. Acesso em: 1 mar. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República, exercício de 2005.** Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO\\_PORASSUNTO/CONTAS\\_GOVERNO/CG\\_2005\\_RELATORIO.PDF](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO_PORASSUNTO/CONTAS_GOVERNO/CG_2005_RELATORIO.PDF)>. Acesso em: 25 jun. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Síntese do relatório sobre as contas do Governo da República, exercício de 2006.** Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO\\_PORASSUNTO/CONTAS\\_GOVERNO/CONTAS\\_ARQUIVOS\\_2006/CG2006\\_A%5B2%5D.HTM](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO_PORASSUNTO/CONTAS_GOVERNO/CONTAS_ARQUIVOS_2006/CG2006_A%5B2%5D.HTM)>. Acesso em: 25 jun. 2007.

BREWER, B.; HAYLLAR, M. R. Building public trust through public-private partnership. **International Review of Administrative Sciences.** Hong Kong: Department of Public and Social Administration, City University of Hong Kong, SAR, China, v. 71, n. 3, p. 475-492, 2005.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público.** Brasília, DF, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005.

BUTLER, E.; STEWART, A. Seize the initiative. London: **Adam Smith Institute**, 1996. Disponível em: <<http://www.adamsmith.org/images/uploads/publications/seize-the-initiative.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

CARNEIRO, D. D. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.** Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 295-321.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2006.** Disponível em: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327\\_p\\_e\\_.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327_p_e_.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2007.

COSTA, A.; SILVA, C. **Parceria público-privada em Portugal: o caso das estradas sem portagem (SCUTS).** Rio de Janeiro, nov. 2003. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/PPP4.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

COUTINHO; D. R. Parcerias público-privadas: relatos de algumas experiências internacionais. In: SUNDFELD, C. A. (Org.). **Parcerias público-privadas.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 45-79.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** 5. ed., 2ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2006.

EUROPEAN COMMISSION. **Resource book on PPP case studies**. Bruxelles, Juin 2004. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2006.

FERREIRA, C. K. L. **O financiamento da indústria e infra-estrutura no Brasil**: crédito de longo-prazo e mercados de capitais. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

FGV. **A construção do desenvolvimento sustentado**: a importância da construção na vida econômica e social do país. São Paulo: FGV, 2006. 40 p.

FINLAYSON, J. A. The what and why of public-private partnership. **Business Council of British Columbia**, v. 9, n. 1, February 2002.

\_\_\_\_\_. Keynesian theories of investment and finance: neo, post and new. In: FAZZARI, S. M.; PAPADIMITRIOU, D. B. (Ed.). **Financial conditions and macroeconomic performance**: essays in honor of Hyman P. Minsky. Armonk: M. E. Sharpe, September, 1992.

GOBETTI, S. W. **Estimativa dos investimentos públicos**: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicada às Contas Nacionais (Monografia ao XI Prêmio Tesouro Nacional). Brasília, DF, out. 2006.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Projetos de PPPs em SP**. São Paulo, SP, [2007?]. Disponível em: <<http://www.investimentos.sp.gov.br/portal.php/oportunidades/ppp/projetos>>. Acesso em: 15 set. 2007.

GRAHAME, A. **The private finance initiative (PFI)**. London, 18 December 2001. Disponível em: <[http://www.oldham.gov.uk/pfi\\_initiative.pdf](http://www.oldham.gov.uk/pfi_initiative.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2006.

GREMAUD, A. P. **Investimento**: economia brasileira contemporânea. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 161-188.

HAHM, J. Private participation in the infrastructure programme of the Republic of Korea. **Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific**, n. 72, 2003. Disponível em: <[http://www.unescap.org/TTDW/Publications/TPTS\\_pubs/bulletin72/bulletin72\\_ch3.pdf](http://www.unescap.org/TTDW/Publications/TPTS_pubs/bulletin72/bulletin72_ch3.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2006.

IBGE. Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2003. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2003/srmsicona.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2006.

IBGE. Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2000-2005. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=843&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=843&id_pagina=1)>. Acesso em: 1 jul. 2007.

KALECKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: HUCITEC, 1977.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mario Ribeiro da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992 (em Português). 328 p.

LINDER, S. H. Coming to terms with the public-private partnership. **American Behavioral Scientist**, v. 43, n. 1, p. 35-51, September 1999.

LULA promete canteiro de obras na 2ª fase do PAC, mas investimentos são baixos. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2007. Sucursal de Brasília.

MCKENZIE, D. **PFI in the UK & PPP in Europe 2007**. London: IFSL, February 2007.

MÉXICO. Presidencia de la República - Sala de Prensa. **El Presidente Calderón en el inicio de la ampliación y modernización del proyecto para la prestación de servicios (PPS) Tapachula-Talismán Ramal Ciudad Hidalgo**. Cidade do México, 2007. Disponível em: <<http://www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=29396>>. Acesso em: 3 fev. 2007.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.868, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 17 dez. 2003.

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

Belo Horizonte, MG, 2005. Disponível em: <[http://www.ppp.mg.gov.br/download/cartilha\\_final.zip](http://www.ppp.mg.gov.br/download/cartilha_final.zip)>. Acesso em: 1 set. 2007

MONTEIRO, R. S. **Public-private partnership**: some lessons from Portugal. Disponível em: <[http://www.eib.org/Attachments/efs/eibpapers/y05n2v10/04\\_Monteiro.pdf](http://www.eib.org/Attachments/efs/eibpapers/y05n2v10/04_Monteiro.pdf)>. Acesso: em 27 jul. 2006.

NAKANO, Y. As multinacionais brasileiras e o crescimento sustentável. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, jan. 2005.

OLIVEIRA, M. M. FMI defende parcerias público-privadas em Portugal. **Jornal de Negócios on-line**, 20 out. 2005. Disponível em: <<http://www.negocios.pt/default.asp?SqlPage=folder&CpFolderId=62&CpContentId=266334>>. Acesso em: 2 maio 2007.

PASIN, J. A. B.; BORGES, L. F. X. 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.

PÊGO, B. F.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O.; PEREIRA, F. **Investimento e financiamento da infra-estrutura no Brasil**: 1990-2002. Texto para discussão n. 680. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

PINHEIRO, et al. **O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. 33 p.

PORTUGAL. Ministério das Finanças e da Administração Pública. **Relatório do orçamento do Estado para 2007**. Lisboa, out. 2006. p. 150. Disponível em: <<http://www.dgo.pt/oe/2007/Proposta/Relatorio/rel-2007.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2007.

PORTUGAL. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. **Indicadores sectoriais**. Lisboa, 2005. Disponível em: <[http://www.gep-moptc.pt/gep/o\\_moptc\\_clique.pdf](http://www.gep-moptc.pt/gep/o_moptc_clique.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2007.

PORTUGAL. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. **O regime SCUT enquanto instrumento de correcção de assimetrias regionais**: estudo de critérios para aplicação de portagens em auto-estradas SCUT. Lisboa, 18 out. 2006. Disponível em: <[http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/8BF10FEA-AFE1-43A9-8972-BEF35EA7EFFE/0/Relatorio\\_Scut.pdf](http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/8BF10FEA-AFE1-43A9-8972-BEF35EA7EFFE/0/Relatorio_Scut.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2007.

PORTUGAL. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Portal do Governo. **SCUT: perguntas e respostas**. Lisboa, 2005. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/portal>>. Acesso em: 3 maio 2007.

PUGA, F. et al. Por que o PAC vai aumentar o investimento. Brasília, DF, **Revista do BNDES**, 12 fev. 2007.

QUADROS, A. “**Páginas sobre literatura e estética**” (obra em prosa de Fernando Pessoa). Ed. Europa América, Lisboa, 1986

REEVES, E. Public-private partnerships in Ireland: policy and practice. **Public Money and Management**, 30 May 2003. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/a/bla/pmomgt/v23y2003i3p163-170.html>>. Acesso em: 27 jul. 2006.

ROCHA, G. E. M; HORTA, J. C. M. **PPP - Parcerias público-privadas: guia legal para empresários, executivos e agentes de governo**. Belo Horizonte: Prax Editora, 2005. 99 p.

RODRIGUES JÚNIOR, W. **A participação privada no investimento em infra-estrutura e o papel do Project Finance**. Texto para discussão n. 485. Brasília, DF: IPEA, 1997.

\_\_\_\_\_. **A participação privada no investimento em infra-estrutura e o papel do Project Finance**. Texto para discussão n. 495. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 11.688, de 19 de maio de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 20 maio 2004.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. **Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PPP)**. São Paulo, SP, [2007?]. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/PPP/Down/ApresentaSitePort.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2007.

SAVI, E. M. S. **Parcerias público-privadas (PPPs) na Irlanda e no Chile: alternativa de alavancagem para o desenvolvimento em infra-estrutura no cenário brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)–Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.



SCHROEDER, E. M; CASTRO, J. C. **Transporte rodoviário de carga: situação atual e perspectivas.** Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/carga.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2007.

SENADO FEDERAL. **Programa de aceleração do crescimento altera rumos da política fiscal:** elaborado pelo grupo de política fiscal composto pelos consultores Ana Cláudia Castro Silva Borges, José Rui Gonçalves Rosa, Maria Liz de Medeiros Roarelli e Oadia Rossy Campos. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/loa/LOA2007%5CExecucao%5C02%20-%20Informativo%20de%20Resultados%20Fiscais%5CINFORMATIVO%20RESULTADOS%20FISCAIS%20JAN-ABR%202007.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2007.

SOARES, R. P.; CAMPOS, C. A. S. N. **Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil.** Texto para discussão n. 1010. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

STUDART, R. O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional. In: LIMA, G. T.; SICSÚ, J. et al. **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SWINDEL, M. **European PPP Report 2005**, 30 December 2005 Disponível em: <<http://www.dlapiper.com/slovakrepublic/publications/detail.aspx?pub=1884>>. Acesso em: 3 jan. 2007.

VERSIANI, Isabel. Sem prática, governo ainda patina com investimentos. **Reuters Brasil**, Brasília, DF, 13 ago. 2007.

WARLTERS, M.; IRWIN, T.; JUAN, J. E. Infrastructure development: the roles of the public and private sectors. **World Bank Group**, November, 2005.