

3 Parcerias Público-Privadas

3.1 Definições e Origens

Internacionalmente, as PPPs (Parcerias Público-Privadas) podem ser definidas como arranjos nos quais um ou mais parceiros privados participam ou dão suporte a projetos de infra-estrutura, de forma que, como resultado, o setor privado fornece o serviço correspondente ao setor público (Grimsey e Lewis, 2004).

Segundo Esty (2004), PPP (Parceria Público-Privada) é um exemplo de estrutura híbrida que tem se tornado cada vez mais comum, na qual o capital privado é utilizado para construir e operar projetos de infra-estrutura que historicamente sempre foram não lucrativos financiados com recursos públicos. Através deste mecanismo, o governo pode transferir os riscos de construção e de operação para o setor privado de forma a obter maior eficiência na operação. Por outro lado, o governo pode se responsabilizar por alguns riscos que o setor privado não esteja disposto a assumir, como o risco de mercado – o qual, no caso de uma concessão rodoviária, estaria relacionado com o risco de tráfego.

Na literatura internacional, a PPP pode então estar se referenciando a situações diversas, tratando de aplicações mais genéricas ou mais particulares, nas quais há participação do setor privado em projetos de infra-estrutura de serviços públicos. Como o conceito de PPP difere de país para país, as comparações internacionais devem ser realizadas com cuidado, de acordo com as características específicas de cada local (Bonomi e Malvessi, 2002). No Brasil, a definição é mais restrita, como abordado adiante neste Capítulo.

A idéia da parceria entre setor público e privado não é nova. Segundo Grimsey e Lewis (2004), arranjos deste tipo foram utilizados na França para financiar infra-estrutura pública desde o século XVII, tendo sido este país pioneiro no modelo de concessão em diversos setores.

O que está ocorrendo agora nas últimas décadas é um novo crescimento das parcerias público-privadas, que têm sido aplicadas às mais diversas categorias de

infra-estrutura em vários países. Esty (2004) cita como exemplos aplicações em rodovias, prisões e escolas. Além destes, podem ser destacados projetos de energia, serviços de água e esgoto, serviços de telecomunicações, entre outros.

As parcerias público-privadas para disponibilização de recursos voltados para infra-estrutura são uma tendência mundial. Especialmente em mercados em desenvolvimento, a escassez de recursos públicos aliada à enorme necessidade de investimento em infra-estrutura propicia um ambiente ávido por tais parcerias.

Segundo a Organização das Nações Unidas, as PPPs para os países emergentes são uma “necessidade estratégica mais do que uma opção política”, representando “uma solução única e flexível para implementar projetos de infra-estrutura” (Grimsey e Lewis, 2004).

3.2 Tipos de PPP

As parcerias entre setor público e privado podem tomar diferentes formas, incluindo aquelas em um sentido mais estrito ou mais amplo.

Uma parceria público-privada, no sentido mais amplo da palavra “parceria”, pode envolver diversas formas de relacionamentos entre setor público e privado. Segundo Soares e Campos Neto (2002), outros autores incluíam diversas modalidades de parceria, como privatização, concessão de serviço e de obras públicas, permissão, autorização, franquia, terceirização, convênio, fomento, entre outras.²²

Dada a diversidade de abordagens em todo o mundo, é possível destacar alguns elementos básicos de parcerias entre setor público e privado e algumas características mais específicas. De forma geral, nas parcerias há pelos menos dois participantes, sendo um deles uma autoridade pública.

Segundo Grimsey e Lewis (2004), as parcerias devem ser resistentes, bem fundamentadas e baseadas em continuidade. Cada parte envolvida no processo deve trazer algo de valor, envolvendo as melhores habilidades, conhecimento e

²² Segundo Soares e Campos (2002), esta visão já era criticada como definição de PPP. Este trabalho dos autores foi apresentado antes da estruturação da legislação brasileira sobre o assunto. Em sua análise, eles restringiram o conceito para os casos de fornecimento de serviços públicos envolvendo benefícios ao Estado e incluindo outras características tais como participação dos parceiros com fatores de produção e remuneração financeira de ambas as partes.

recursos provenientes do setor privado e do setor público. Neste caso, para ser uma PPP, não basta que haja um simples relacionamento duradouro, como a compra de um determinado produto ou serviço pelo governo sempre com um mesmo fornecedor.

Como a definição de PPP é muito ampla e diverge de autor para autor, Yescombe (2002) considera que uma PPP pode envolver até mesmo caso em que o governo subcontrate a prestação de um serviço para o setor privado, como, por exemplo, um serviço de limpeza das ruas.

A PPP pode diferir de país para país, mas guarda a semelhança de apresentar flexibilidade na sua estruturação. Ela pode estar presente em uma variedade de interações entre o setor público e o privado, incluindo as concessões. Pode ainda ser aplicada a projetos que recebam pagamentos diretamente do consumidor ou usuário do serviço ou ainda em que o governo seja o próprio usuário.

Machado (2005) apresenta uma classificação detalhada das parcerias, conforme quadro abaixo, de forma que as empresas normalmente assumem os custos e são remuneradas a partir da cobrança de tarifas dos usuários ou do pagamento por parte do próprio governo.

MODELOS CLÁSSICOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	
Tipos de Parceria	Características Principais
<i>Régie Intéressée</i>	O ente privado atua em nome do poder público, recebendo pagamentos diretamente dele; Não há recebimento de tarifas e o ente privado não assume riscos.
<i>Affermage</i>	O ente privado conserva, opera e cobra tarifas, retendo parte da receita e repassando o restante ao setor público; A propriedade dos bens permanece sendo do governo.
Concessão	O ente privado constrói, conserva, opera e cobra tarifas; Pode haver formas variadas de garantias; Ao final, os bens retornam para administração pública.
BOT (Build, Operate, Transfer)	O ente privado, também sob concessão, constrói, conserva, opera e cobra tarifas, detendo a princípio a propriedade; Garantias geralmente limitadas ao projeto; Ao final, os bens reverterem para o governo.
DBFOT (Design, Build, Finance, Operate, Transfer)	Esta modalidade está baseada na premissa de que o setor privado opera recursos de forma mais eficiente.
BTO (Build, Transfer, Operate)	Ente privado constrói o projeto, entrega ao governo e opera.
BOO (Build, Own, Operate)	Equivale ao BOT, sem a transferência de propriedade.
BBO (Buy, Build, Operate)	Pode ser utilizada quando o governo deseja vender ao setor privado algum ativo em operação.
LDO (Lease, Develop, Operate)	Ente privado recebe concessão de algum ativo existente, para o qual deve promover melhorias.

Tabela 1 - Modelos clássicos de parceria público-privada

Fonte: Machado (2005)

Neste trabalho, o foco será dado na definição formal brasileira de PPP, como abordado mais adiante. Apesar de vários projetos serem cunhados como “parcerias público-privadas”, uma PPP de sucesso envolve um grau de parceria mais forte, que prevê compromisso, objetivos comuns e resolução de conflitos de forma transparente. Além disso, inclui questões financeiras relacionadas ao retorno do projeto.

Neste sentido, o setor público viabiliza uma forma de oferecer um projeto integrado à população, desde o seu planejamento, passando por sua construção, manutenção e financiamento até sua operação. Há uma oportunidade de se integrar os custos de desenvolvimento e construção, os operacionais e os de manutenção sob um único agente. O foco do setor público é o resultado do projeto ou da prestação do serviço, que deve ser devidamente especificado.

Neste processo, é fundamental que haja uma divisão de responsabilidades e riscos, sendo de suma importância sua devida alocação. Ao adotar a PPP, o governo transfere parte do risco ao setor privado que consegue normalmente gerenciá-lo a menor custo, diminuindo o custo total. Mas os riscos devem ser

devidamente compartilhados e assumidos por cada parte da forma mais efetiva possível.

3.3 Riscos

Os riscos presentes em uma PPP são os mesmo presentes em um projeto de infra-estrutura. Grimsey e Lewis (2004), a partir de trabalhos de outros autores, definem nove categorias, a saber:

- Risco técnico, devido a possíveis problemas de planejamento e engenharia
- Risco de construção, devido a possíveis falhas técnicas, aumentos de custo e atrasos
- Risco de operação, devido a aumento de custos operacionais e de manutenção
- Risco de receita, que pode ser devido a quedas na demanda ou utilização do serviço ou volatilidade nos preços
- Riscos financeiros ou macroeconômicos
- Riscos políticos e legais, devido a mudanças políticas ou em questões legais de cada país
- Riscos de força maior
- Riscos ambientais
- Riscos de *default* (inadimplência) do projeto como consequência de combinações dos riscos anteriormente citados

3.4 PPP versus Project Finance

Há grande semelhança entre a estruturação de um projeto segundo uma PPP e um *project finance*, tendo em vista objetivos e elementos presentes comuns. Em ambos os casos, há um comprometimento efetivo das partes envolvidas para agir conjuntamente de modo a atingir metas estabelecidas. Além disso, elementos como a constituição das SPE, a aplicação de contratos e regras de concessão, a própria estruturação financeira de financiamento e as técnicas de mitigação de risco são pontos em comum entre os dois instrumentos (Bonomi e Malvessi, 2002; Borges e Neves, 2005).

Segundo Bonomi e Malvessi (2002), a maior semelhança está na busca por uma melhor gestão dos ativos públicos, não havendo transferência de ativos do setor público para o privado como ocorre nos processos de privatização.

Entretanto as diferenças existem e se destacam pelo envolvimento do setor público e pelos riscos mais importantes. No caso do *project finance*, a base da estruturação financeira do projeto reside no seu fluxo de caixa e na mitigação dos riscos existentes, sendo a ênfase dada ao risco comercial pela performance do projeto. No caso das PPPs, o interesse público é primordial frente ao fluxo de caixa operacional, que pode vir a ter de ser complementado para tornar o projeto viável, de forma que os riscos político e regulatório se tornam mais importantes (Bonomi e Malvessi, 2002).

Borges e Neves (2005) ressaltam ainda que, comparando as PPPs com os casos de *project finance* implementados no setor de infra-estrutura, tais projetos são vistos como de alto risco, pois demandam grandes investimentos e envolvem riscos políticos e regulatórios importantes.

3.5 PPP no Brasil

No Brasil, a definição legal de PPP (Parceria Público-Privada) é mais específica.

Desde a criação do Programa Nacional de Desestatização em 1990, o Brasil iniciou um processo de descentralização das atividades do Estado em diversas áreas, transferindo a prestação de determinados serviços à iniciativa privada (Schmitz, 2001). Como exemplo, destacam-se o setor de telefonia, o setor elétrico e o setor de transportes, sendo o sistema rodoviário de especial interesse neste trabalho.

A relevância do conceito de parceria veio a partir de um processo de deterioração da infra-estrutura, como solução para a falta de recursos públicos (Soares e Campos Neto, 2002). Desta forma, as concessões de serviço público se mostraram uma alternativa para financiar projetos nesta área. Através de um contrato de concessão, o poder concedente delega à iniciativa privada a execução remunerada de serviço ou obra pública, ou cede o uso de um bem público para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

Normalmente, as concessões incluem a remuneração do setor privado envolvido no processo (Schmitz, 2001).

A Lei nº 8.987, de 1995, trata da concessão pública dita comum, na qual serviços ou obras públicas são concedidos sem contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

De forma mais ampla, sem uma caracterização bem definida, as parcerias público-privadas ganharam uma participação importante nos projetos do Plano Plurianual (PPA)²³ do governo de 2000 a 2003, tendo este termo sido utilizado tão simplesmente em casos em que houvesse aporte de recursos financeiros privados (Soares e Campos Neto, 2002). O conceito até então estava restrito à questão financeira de participação do setor privado, sem considerar outras características inerentes a uma parceria.

Segundo Bonomi e Malvessi (2002), a PPP começou a ser discutida no Brasil desde 2001 como uma modalidade de engenharia financeira, caracterizada por uma contratação de obra ou prestação de serviço pelo setor público ao setor privado, mas com a necessidade de alocação de recursos públicos para garantir o retorno do projeto aos investidores, de forma a aumentar a atratividade dos projetos – ou os torna viáveis efetivamente.

No Plano Plurianual de 2004 a 2007, a PPP foi apresentada como um instrumento de grande importância e relevância. Em 2003, o governo encaminhara um projeto de lei para o Congresso de forma a normatizar o conceito. O objetivo era criar condições para que o setor privado pudesse participar da construção e da operação de projetos públicos de baixa ou nenhuma viabilidade econômica, de forma que o setor público pudesse complementar a receita e oferecer garantias (Soares e Campos Neto, 2004).

Atualmente, a PPP, assim entendida no Brasil, está submetida à Lei 11.079, aprovada em 2004, conhecida como Lei da PPP. No texto desta lei, foram considerados conceitos bem sucedidos na experiência internacional, de forma a tornar a PPP uma ferramenta efetiva para viabilizar projetos destinados ao crescimento do país. Legalmente, trata-se de um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

²³ O PPA (Plano Plurianual) é um plano de médio prazo elaborado no primeiro ano de mandato do presidente eleito, para execução nos quatro anos seguintes. O PPA é instituído por lei, estabelecendo as diretrizes, objetivos, gastos e metas do Governo Federal (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01_01.asp).

Segundo definições desta lei, a concessão patrocinada é aquela da qual trata a Lei nº 8.987, mas em que há, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Por outro lado, a concessão administrativa envolve somente a contraprestação pública, pois é aquela em que a administração pública é usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, não sendo possível a cobrança de tarifa dos usuários.

Em linhas gerais, parceria público-privada é um contrato de prestação de serviços²⁴ de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública, com valor não inferior a R\$ 20 milhões, no qual a implantação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela Administração dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado. A remuneração do ente privado será fixada com base em padrões de desempenho e será devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários (<http://www.planejamento.gov.br/ppp>).

Segundo Borges e Neves (2005), os projetos classificados como PPP podem incluir apenas aqueles que não sejam auto-sustentáveis e que exijam o aporte total ou parcial de recursos públicos, cujos pagamentos estarão condicionados ao atendimento de indicadores contratados entre as partes.

No Brasil, o processo de aprovação para abertura de licitação de uma PPP no âmbito federal está centralizado no Comitê Gestor das PPPs (CGP)²⁵, responsável por estabelecer diretrizes e critérios para escolha de projetos a serem implementados sob esta modalidade (<http://www.planejamento.gov.br/ppp>). Além disso, a Lei da PPP estabelece a constituição de fundos ou instituição de seguros para garantir o pagamento devido pelo poder público ao parceiro privado.

Nenhum projeto foi por enquanto concretizado como PPP no âmbito federal, mas há alguns em licitação e análise. A lista inclui projetos nas áreas de transporte (rodoviário e ferroviário), de tecnologia e de irrigação²⁶.

Além dos projetos federais, há ainda as legislações estaduais, estabelecendo os programas de PPP locais e instituindo os conselhos gestores em alguns estados

²⁴ Na Lei 11.079/04, as PPPs não incluem contratos que tenham como objetivo único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública.

²⁵ O Comitê Gestor é integrado pelos ministros do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil

²⁶ Para detalhamento de projetos, acessar <http://www.planejamento.gov.br/ppp>

brasileiros, como Bahia, Distrito Federal, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Nas unidades da Bahia, de Minas Gerais, de Pernambuco, de Santa Catarina e de São Paulo, há também projetos em estudo e inclusive um já em implementação. Os principais setores são de saneamento, transporte e presidiário.

No estado de São Paulo, o processo está bem adiantado, tendo inclusive um contrato já assinado, referente à PPP da Linha 4 do Metrô, e outros dois projetos cuja modelagem já foi aprovada, nas áreas de saneamento e de segurança. Há ainda projetos cuja proposta preliminar já foi aprovada também, dentre os quais o Trem Expresso Aeroporto, em Guarulhos (http://www.planejamento.sp.gov.br/PPP/proj/Carteira_Proj_Port.pdf).

A PPP referente à Linha 4 do Metrô de São Paulo foi a primeira a ser concretizada no Brasil. O governo paulista assinou o contrato de parceria público-privada em novembro de 2006 com um consórcio liderado pela CCR (Companhia de Concessões Rodoviárias), envolvendo uma concessão patrocinada pelo prazo de 30 anos para investimentos do parceiro privado na operacionalização da Linha 4 do Metrô, em uma extensão de 12,8km. Os investimentos são da ordem de US\$ 340 milhões com a compra estimada de 29 trens e sistemas operacionais (http://www.planejamento.sp.gov.br/ppp/Down/PRESS_RELEASE.pdf).

No contrato, é possível explorar a presença de opções reais, referentes a garantias fornecidas pelo governo. Seu detalhamento será apresentado no Capítulo 6, como a aplicação de opções reais em projetos envolvendo *project finance* e PPP.