



Universidade Federal do Rio de Janeiro Escola Politécnica
Programa de Engenharia Urbana

Maíra Regina Malhadas

FLUXO PARA A ANÁLISE DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA FORMA DE
CONTRATAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

Rio de Janeiro
2019



UFRJ

UFRJ

Maíra Regina Malhadas

FLUXO PARA A ANÁLISE DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA
FORMA DE CONTRATAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO
BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientadora: Cláudia Ribeiro Pfeiffer

Rio de Janeiro
2019

M236f Malhadas, Maíra Regina
Fluxo para a análise de conveniência e
oportunidade da forma de contratação de Parcerias
Público-Privadas no Brasil / Maíra Regina Malhadas.
- Rio de Janeiro, 2019.
72 f.

Orientadora: Cláudia Ribeiro Pfeiffer. Dissertação
(mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Pós
Graduação em Engenharia Urbana, 2019.

1. Value for Money. 2. PPP. 3. Comparador
do Setor Público. I. Pfeiffer, Cláudia Ribeiro,
orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.



UFRJ

FLUXO PARA A ANÁLISE DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA FORMA DE CONTRATAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

Maíra Regina Malhadas

Orientadora: Cláudia Ribeiro Pfeiffer

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Aprovada pela Banca:

Presidente, Cláudia Ribeiro Pfeiffer, D.Sc., PEU/POLI/UFRJ

Tamara Tania Cohen Egler, D.Sc., IPPUR/UFRJ

Fernando Tavares Camacho, PhD., EPGE/FGV

Rio de Janeiro
2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que colaboraram para a realização desse trabalho, direta ou indiretamente.

A toda minha família e amigos que apoiaram e compreenderam as ausências.

Ao Thiago Parente, que me apoiou, auxiliou e colaborou em todas as etapas dessa trajetória com extrema paciência.

Aos colegas e amigos do trabalho, com quem dividi muitas das angústias e que enriqueceram muito o trabalho com as frequentes discussões sobre o tema.

À minha orientadora, Claudia Pfeiffer, pela confiança no trabalho que estava sendo desenvolvido.

Aos professores, coordenadores, funcionários e colegas do Programa de Engenharia Urbana, por todos os ensinamentos e discussões enriquecedoras.

RESUMO

MALHADAS, Maíra Regina. **Fluxo para a análise de conveniência e oportunidade da forma de contratação de Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Rio de Janeiro, 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

A utilização de Parcerias Público-Privadas (PPP) se intensificou nas últimas décadas, em resposta às deficiências percebidas na prestação dos serviços públicos e às limitações de recursos frente às necessidades da população. Porém, as PPP nem sempre representam o melhor retorno para os investimentos, motivo pelo qual diversos países preveem que sua realização seja precedida de demonstração das vantagens dessa forma de contratação. No Brasil, é obrigação legal a demonstração da conveniência e oportunidade para a contratação das PPP, porém não há regulamentação quanto ao método para tal demonstração. Este trabalho busca suprir essa lacuna, propondo fluxo para contratação de PPP no Brasil. Levantou-se as experiências internacionais mais relevantes e verificou-se os procedimentos adotados em 79 PPP contratadas no Brasil. Cerca de 50% apresentaram análise quantitativa para demonstrar a conveniência e oportunidade da forma de contratação, enquanto o restante apresentou análises qualitativas, justificativas teóricas, ou não justificou. Nas análises quantitativas, o método do fluxo de caixa descontado foi o mais utilizado, seguido dos métodos do custo por unidade e por alavancas, além de alguns estudos que realizaram comparações parciais. Em aproximadamente 40% dos casos foi alegada ausência de recursos públicos, em sua maioria sem a devida comprovação. Por fim, elaborou-se proposta de fluxo, iniciando com a verificação de relevância do projeto, seguida de análise qualitativa sobre a adequabilidade para PPP, verificação sobre a existência de recursos públicos para realizar o projeto e prejuízos advindos de eventual postergação, e posterior análise quantitativa comparando os custos da PPP com os da contratação tradicional, com utilização preferencial do método de custo por unidade.

Palavras-chave: *Value for Money*, PPP, Comparador do Setor Público

ABSTRACT

MALHADAS, Maíra Regina. **Workflow for the analysis of convenience and opportunity of the form of contracting Public-Private Partnerships in Brazil.** Rio de Janeiro, 2019. Dissertation (Master's Degree) – Urban Engineering Program, Polytechnic School, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The use of Public-Private Partnerships (PPP) has intensified in the last decades, in response to the perceived deficiencies in the provision of public services and the limitations of resources to meet the needs of the population. However, PPP do not always represent the best return on investment, which is why several countries determine that their performance must be preceded by the demonstration of the advantages of this form of contracting. In Brazil, it is a legal obligation to demonstrate the convenience and opportunity for contracting PPP, but there is no regulation as to the method for such demonstration. This work seeks to fill this gap by proposing a workflow for contracting PPP in Brazil. The most relevant international experiences were observed, and the procedures adopted by the 79 PPP contracted in Brazil were verified. Around 50% presented quantitative analysis to demonstrate the convenience and opportunity of this contracting form, while the rest presented only qualitative analyzes, theoretical justifications, or did not justify at all. In the quantitative analyzes, the discounted cash flow method was the most used, followed by the cost per unit and levers methods, in addition to some studies that made only partial comparisons. In approximately 40% of the cases, it was alleged that there were no public funds, most of them without an adequate proof. Finally, an workflow was proposed, starting at the verification of project relevance, followed by a qualitative analysis on the adequacy for PPP, the verification of existence of public resources to carry out the project and the losses resulting from eventual postponement, and the subsequent analysis comparing the costs of PPP with those of traditional contracting, with preferential use of the cost per unit method.

Key-words: Value for Money, PPP, Public Sector Comparator

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	OBJETIVOS	10
1.2	MATERIAL E MÉTODO	10
1.3	ESTRUTURA DO TRABALHO	12
2	AS CARÊNCIAS URBANAS E AS PARCERIAS ENTRE O SETOR PÚBLICO E O PRIVADO	14
3	<i>VALUE FOR MONEY</i>	21
3.1	ANÁLISE DE <i>VALUE FOR MONEY</i> NA DEFINIÇÃO DA FORMA DE CONTRATAÇÃO	22
4	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E ANÁLISE DE <i>VALUE FOR MONEY</i>	28
4.1	REINO UNIDO	28
4.2	FRANÇA	30
4.3	AUSTRÁLIA	31
4.4	CANADÁ	33
4.5	AMÉRICA LATINA E CARIBE	34
4.6	BRASIL	36
5	DEMONSTRAÇÃO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE NA CONTRATAÇÃO DE PPP NO BRASIL 40	
5.1	ANÁLISES QUANTITATIVAS	42
5.1.1	Método do fluxo de caixa descontado	42
5.1.2	Método das alavancas	44
5.1.3	Método do custo por unidade	45
5.1.4	Considerações sobre as análises quantitativas obtidas	46
5.2	AUSÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS	47
6	DISCUSSÃO	49
6.1	RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	50
6.2	MÉTODOS PARA ANÁLISE QUANTITATIVA	51
7	PROPOSTA DE FLUXO PARA ANÁLISE DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE	54

8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60
	APÊNDICE A – TEXTO UTILIZADO PARA SOLICITAÇÃO DOS ESTUDOS QUE JUSTIFICAM A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA FORMA DE CONTRATAÇÃO DAS PPP NO BRASIL	64
	APÊNDICE B – RELAÇÃO DAS RESPOSTAS FORNECIDAS COM A DEMONSTRAÇÃO DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE NA FORMA DE CONTRATAÇÃO DAS PPP CONTRATADAS NO BRASIL	65

1 INTRODUÇÃO

O crescimento das cidades sem o planejamento adequado e sem a implantação dos sistemas de infraestruturas urbanas necessários provoca grandes impactos no dia a dia dos cidadãos. Como forma de suprir essas carências, serviços que historicamente eram de responsabilidade exclusiva do setor público passaram a ser realizados também pelo setor privado, tanto por iniciativa própria quanto por incentivo do governo. Nessa cooperação entre os dois setores, destaca-se a crescente utilização das Parcerias Público-Privadas (PPP), caracterizadas como contratos de longo prazo para provisão de serviços públicos, com alocação dos riscos para a parte que melhor pode gerenciá-los, financiamento total ou parcial pelo parceiro privado e remuneração vinculada ao desempenho.

No entanto, as PPP – assim como qualquer outra forma de execução – não podem ser tratadas como a única solução para toda e qualquer necessidade. Independentemente do meio para prestação dos serviços, o objetivo principal deve sempre ser atender satisfatoriamente às necessidades dos cidadãos, de forma econômica e eficiente (BOURN, 2007).

Dentre os pontos que favorecem a adoção das PPP, são frequentemente verificados cenários de restrição de financiamento para o setor público e a busca pela maior eficiência e agilidade usualmente atribuídos ao setor privado, com expectativa de melhoria na prestação do serviço à população e menores gastos para o setor público. Entre os argumentos contra, destacam-se a ideia de que o setor público fica vulnerável por possuir um único contrato de longo prazo – que pode permitir reequilíbrios ou aumento de tarifas aos usuários com grande dificuldade e custo para substituição do parceiro privado – a piora ou manutenção de níveis insatisfatórios de atendimento aos usuários e o lucro excessivo para o setor privado com a exploração de serviços essenciais.

Percebe-se que alguns pontos, como os custos e a qualidade no atendimento se repetem nos dois lados dessa discussão, a depender do ponto de vista defendido. Isso indica o alto grau de ideologia presente nas discussões sobre o tema, reforçado pela falta de metodologias claras e eficientes para analisar a melhor forma de oferecer os serviços à população, tanto na fase anterior à contratação, quanto análise de resultados e indicadores na fase de operação. Buscando suprir essa lacuna, ao longo dos anos tem-se observado um crescimento nas publicações sobre PPP, envolvendo tanto estudos de caso quanto discussões sobre assuntos específicos considerados relevantes, com preponderância dos primeiros (WANG, 2014).

Em complementação a esses estudos, e demonstrando a relevância que as PPP assumiram no cenário mundial, diversas organizações internacionais, como o Banco Mundial, a

Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a União Europeia (UE), têm atuado na promoção do tema. Em estudos e guias referenciais publicados, essas organizações apresentam análises e diretrizes a serem observadas em processos de PPP, com diversas questões coincidentes entre as políticas desenvolvidas e implementadas por cada uma delas (GREVE, 2015). Entre os pontos essenciais para o sucesso de uma PPP, de acordo com essas políticas, está a necessidade de que a seleção de projetos seja baseada em análises econômicas consistentes e com verificação de que a PPP se mostra como a melhor forma de contratação (GREVE, 2015). Para verificar se a contratação por meio de uma PPP é mais vantajosa do que a contratação tradicional ou a execução direta pelo setor público, realiza-se a análise de *Value for Money* (VfM). A necessidade de realização da análise de VfM, bem como os métodos utilizados para isso, estão entre os tópicos mais discutidos nas publicações sobre o programa de PPP britânico (WANG, 2014)

No Brasil, a Lei Federal nº11.079/04 traz a obrigatoriedade de que a abertura do processo licitatório para uma PPP seja precedida da identificação das razões que levaram à opção por essa modalidade de contratação. No entanto, não há definição sobre a forma como tal identificação deve ocorrer, cabendo essa responsabilidade ao gestor do processo. Portanto, faz-se relevante entender como os contratantes têm realizado essa justificativa, de forma a permitir a identificação de pontos positivos e negativos de cada método e, com apoio das experiências internacionais, propor um fluxo padrão a ser seguido pelos gestores públicos para análise da conveniência e oportunidade de contratação de uma PPP.

1.1 OBJETIVOS

Este trabalho objetiva propor um fluxo padronizado para análise da conveniência e oportunidade da forma de contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil.

Busca, como objetivos específicos, identificar se há e como é realizada a análise do VfM em outros países que utilizam PPP; e levantar como a demonstração de conveniência e oportunidade vem sendo realizada nas PPP já contratadas no Brasil.

1.2 MATERIAL E MÉTODO

O trabalho foi realizado por meio de levantamento bibliográfico da participação do setor privado em complemento à atuação do setor público na busca por soluções para os problemas enfrentados nas cidades, com foco nas parcerias formalizadas por meio de contratos de

concessão de serviços ou de obras públicas. Buscou-se, a seguir, entender o conceito de *Value for Money* e os diversos contextos em que pode ser utilizado, com foco na aplicação para análise das vantagens advindas da utilização de uma PPP em comparação a outras formas de execução. Sendo de conhecimento que as PPP tiveram o início de sua difusão mundial nos anos 80, no Reino Unido, a pesquisa sobre a utilização e histórico das PPP no mundo iniciou-se pela análise das experiências britânicas, buscando na sequência conhecer a situação em outros países com representatividade sobre o tema. Também foram estudados os principais expoentes do tema na América Latina, pela proximidade física e por apresentarem, muitas vezes, situações similares e oportunidades replicáveis no Brasil. Consideradas as limitações de materiais disponíveis buscou-se, ainda, entender como esses países trabalham as condições sob as quais as PPP podem ser realizadas, em especial no que diz respeito à obrigatoriedade ou não de demonstração de que é a melhor forma para prestação do serviço quando comparada às formas tradicionais de execução e contratação.

Para entender, especificamente, como o tema vem sendo tratado no Brasil, levantou-se o histórico e legislação no país, por meio de pesquisa bibliográfica. Buscou-se ainda identificar todos os contratos de PPP assinados no Brasil até 13 de janeiro de 2018, por meio de pesquisa no sítio eletrônico da empresa RADARPPP, especializada em coleta de dados e informações sobre o tema.

De posse desses dados foi realizada uma busca nos sítios da internet de cada um dos órgãos concedentes para localização do estudo técnico que justificou a opção pela forma de contratação por meio de PPP. Quando não encontrado, realizou-se solicitação por meio da ferramenta de transparência passiva, o sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (e-SIC) de cada órgão público. Quanto aos entes que não possuem e-SIC, a solicitação foi realizada à ouvidoria, preferencialmente através de formulário eletrônico específico para solicitação de informações ou, quando este não foi localizado, por meio de links do tipo “Fale Conosco” ou mesmo por e-mail. A solicitação inicial se deu com texto padronizado, apresentado no Apêndice A.

Para os casos em que o pedido não foi atendido na primeira resposta, verificou-se a possibilidade de recurso via sistema, com registro de solicitação complementar ou interposição de recurso, procedimento repetido a cada resposta não satisfatória recebida. Nos casos em que foi ultrapassado o prazo legal sem nenhuma resposta, buscou-se ainda a ouvidoria para efetuar reclamação acerca do esgotamento de prazo.

As respostas obtidas foram classificadas quanto ao tipo de análise realizada e quanto à alegação de ausência de recursos públicos como justificativa para a PPP.

Na primeira classificação foram considerados cinco grupos de respostas: “inexistentes ou

não localizadas”, “genéricas”, “análises qualitativas”, “análises quantitativas” e “análises qualitativas e quantitativas”. As respostas que continham análises quantitativas foram ainda subdivididas em quatro categorias, de acordo com o método utilizado para realizar a comparação quantitativa entre as forma de contratação: “fluxo de caixa”, “alavancas”, “custo por unidade” e “comparativo parcial”.

A segunda classificação dividiu as respostas entre as que alegaram ou não “ausência de recursos públicos” como um motivador para a adoção de PPP, subdivididas ainda entre as que buscaram ou não demonstrar quantitativamente essa ausência de recursos. O detalhamento dos critérios utilizados para as classificações é apresentado durante a análise dos dados.

A partir dessa análise foi possível verificar como a demonstração de conveniência e oportunidade vem sendo realizada no Brasil. Utilizando como base o que já é realizado no país, aliado às experiências internacionais estudadas, foi proposto um fluxo padronizado a ser adotado nos processos de PPP para analisar a conveniência e oportunidade dessa forma de contratação. O fluxo foi desenhado utilizando o *software* “Bizagi Modeler” (<https://www.bizagi.com>).

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está dividido em oito capítulos, com a apresentação inicial do tema e objetivos na presente introdução.

O segundo capítulo traz um breve histórico da cooperação entre os setores público e privado na busca por soluções para os problemas das cidades, com ênfase para as parcerias por meio de relações jurídicas com processos licitatórios e formalizadas em contratos, em especial as Parcerias Público-Privadas (PPP).

No terceiro capítulo é apresentado o conceito de *Value for Money* (VfM) e sua importância nos projetos de infraestrutura, além de esclarecer o sentido com que o VfM será abordado no trabalho.

O quarto capítulo apresenta um breve histórico das PPP em alguns dos países mais relevantes nesse tema no cenário mundial, além da América Latina e Caribe, observando como esses países tratam a questão da análise de VfM para justificar a escolha de uma PPP. Traz ainda um panorama das PPP e seu crescimento no Brasil.

No quinto capítulo são apresentados os resultados obtidos a partir da pesquisa realizada com os entes públicos contratantes de PPP no Brasil no que diz respeito à forma de comprovação da conveniência e oportunidade da contratação por meio de PPP. São apresentados os métodos

para análise quantitativa que foram observados nos estudos apresentados, com análise sobre o que foi possível observar na aplicação de cada um deles.

O capítulo seis traz discussão sobre os estudos e justificativas apresentados, com foco nas questões de limitações orçamentárias e nas vantagens e desvantagens de cada método observado.

No sétimo capítulo é apresentada a proposta do fluxo padronizado para análise de conveniência e oportunidade de contratação de PPP no Brasil.

O último capítulo apresenta as considerações finais, demonstrando o cumprimento dos objetivos do trabalho, bem como sugestões de próximos passos e estudos futuros para aprimoramento e aprofundamento do tema.

O Apêndice A apresenta o texto que foi utilizado para realizar a solicitação inicial dos estudos para todos os contratos de PPP do Brasil.

O Apêndice B contém planilha com as principais informações sobre os 103 contratos de PPP para os quais houve solicitação dos estudos, com informação sobre seu recebimento e sobre os métodos utilizados para demonstrar conveniência e oportunidade da forma de contratação em cada um deles.

2 AS CARÊNCIAS URBANAS E AS PARCERIAS ENTRE O SETOR PÚBLICO E O PRIVADO

De acordo com as Nações Unidas (2017), mais da metade da população mundial vive em cidades. Ainda que os critérios para definição do que caracteriza uma população como urbana difiram de fonte para fonte, é inegável o movimento de migração da população de rural para urbana nas últimas décadas. Tal mudança no perfil da população altera a paisagem dos assentamentos humanos e traz impactos significativos para as condições de vida, o meio ambiente e o desenvolvimento das diferentes regiões do mundo (NAÇÕES UNIDAS, 2017). Na América Latina e Caribe, com especial atenção ao Brasil, essa migração se deu de forma rápida quando comparada à Europa e regiões mais desenvolvidas do mundo, conforme dados apresentados na Figura 1 (NAÇÕES UNIDAS, 2014).

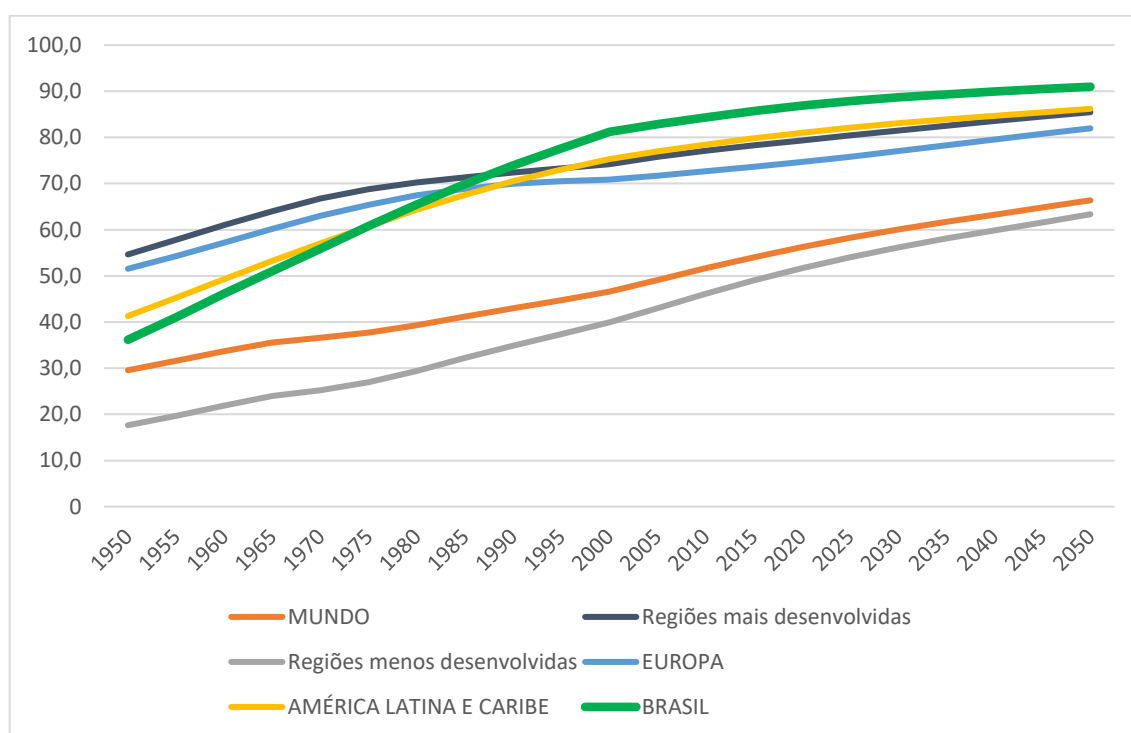


Figura 1: Evolução da população residente em áreas urbanas entre 1950 e 2050, por região
Fonte: NAÇÕES UNIDAS, 2014

O crescimento rápido exige mais do planejamento e da sua execução, de forma a garantir o atendimento dos serviços básicos com qualidade para toda a população. No entanto, em países periféricos ou semiperiféricos, as grandes e médias cidades são vistas não só como espaços de concentração de oportunidades de satisfação das necessidades básicas, mas também como espaços com carências de infraestrutura material e social que geram preocupação, estresse e

medo em seus habitantes (SOUZA, 2005). No Brasil essas carências são percebidas no dia a dia, e as soluções para esses problemas tornam-se cada vez mais complexas, na medida em que a alta ocupação dos espaços urbanos aumenta as interferências entre os diversos sistemas, como os de água, energia e transporte. Com isso, as intervenções que se fazem necessárias devem considerar todo o ambiente e oferecer soluções conjuntas, com volumes de recursos, grau de planejamento, interação com a população e gestão técnica e política cada vez maiores.

Nesse contexto, um dos maiores desafios para a gestão pública é aproveitar ao máximo os recursos existentes, tanto financeiros quanto humanos, combinando-os para gerar os melhores resultados para as cidades e a população. O principal objetivo de qualquer ação pública deve ser produzir e implementar políticas que consigam maximizar o bem estar, de forma que nenhuma outra política pública ou forma de implantação possa atingir melhor situação (BOURN, 2007). Muitos entendem que, ainda que as políticas públicas efetivamente fossem implementadas de modo a gerar o maior bem estar para a sociedade, a situação ideal para todos os indivíduos dificilmente seria alcançada, assim como não se mostra provável, e talvez nem mesmo desejável, que o governo tenha políticas e ações para todas as áreas e necessidades, cabendo muito às ações individuais e ao setor privado (BOURN, 2007).

Mazzochi (1992) entende que uma séria e sólida relação entre os setores público e privado é um dos caminhos para melhorar a quantidade e qualidade das ações da administração local, sendo muitos os campos em que o interesse de ambos convergem, ponto fundamental para a existência de acordo e atração do capital. Essa relação entre público e privado exige uma mudança cultural, sendo necessários imaginação, capacidade inovadora, flexibilidade, agilidade e disposição das partes (GENNARO, 1992; MAZZOCHI, 1992).

A prestação de serviços públicos evoluiu em resposta a eventos históricos, com ideologias políticas moldando a administração pública. Por décadas, após a Segunda Guerra Mundial, diversos países em todo o mundo ampliaram o escopo e a escala das atividades do governo (BOURN, 2007). De acordo com Borgonovi e Cappellin (1992), a identificação e definição de interesse público em algum serviço implicava automaticamente na participação do setor público, com normas, procedimentos e controles institucionais como forma de garantir que a condução da atividade se alinhasse ao interesse da população.

A partir da década de 1970 houve uma mudança nessa ênfase, com a diminuição do papel do estado em muitos países e com diversas atividades econômicas retornando ao setor privado (BOURN, 2007). Segundo Borgonovi e Cappellin (1992), com o crescimento da influência da opinião pública e os movimentos de proteção ao cidadão, entre outros mecanismos democráticos, diminuiu a exigência da sociedade pela tutela estatal. Nesse cenário, a

legitimação da intervenção pública passa a residir na real capacidade de produzir os serviços em quantidade e com a qualidade desejadas, sem que a natureza pública ou privada do agente que a gerencia tenha relevância (BORGONOVÍ; CAPPELLIN, 1992); (BOURN, 2007). Com a alteração da percepção acerca das necessidades da população, o setor público deixou de ser o único provedor de serviços, com participação cada vez mais ativa do setor privado e do terceiro setor (BOURN, 2007). No entanto, sob diversos aspectos os serviços públicos permanecem até hoje praticamente inalterados, em especial os complexos processos de tomada de decisão, que têm, por muitas vezes, o objetivo de garantir a segurança dos processos, porém também podem ter o potencial de aumentar o risco de exclusão dos cidadãos a quem os serviços se destinam, em especial os mais necessitados. Perpetua-se assim a percepção de que os serviços públicos são ineficientes e piores do que deveriam, levando a experimentações de outras formas para prestação dos serviços públicos, como as privatizações e as parcerias público-privadas (BOURN, 2007).

As discussões acerca do papel do Estado no fornecimento dos serviços apresentam linhas de pensamento divergentes quanto ao nível de participação e intervenção, variando desde entendimentos de que o Estado tem a obrigação de prestar os serviços aos cidadãos com o setor privado atendo-se ao mercado de serviços não essenciais, até pensamentos de que o Estado deve fazer somente o que o setor privado não consegue suprir. De acordo com Bernareggi (1992), pode-se considerar que a atividade econômica pública resulta da falência do mercado e busca resolver falhas apresentadas pelo setor privado. Nesse sentido, o Estado pode intervir para tentar minimizar custos e maximizar benefícios em relação aos agentes econômicos individuais, ou maximizar benefícios sociais decorrentes da atividade econômica.

Com o desenvolvimento da teoria do bem-estar econômico, consolidou-se um alto grau de intervenção pública, com a administração pública assumindo obrigações operacionais que não lhe são típicas no fornecimento e gestão dos serviços, expondo falhas e dificuldades no desempenho desse papel também pelo setor público (BERNAREGGI, 1992; GENNARO, 1992). Dentre as principais falhas do Estado destaca-se a dificuldade em otimizar custos, causada pela falta de informação de campo dos planejadores, pela pouca flexibilidade nos processos públicos e pela inexistência de controles efetivos de qualidade e custo (BERNAREGGI, 1992). A burocracia inerente a grande parte dos governos pode se mostrar ainda como um facilitador para que se renuncie aos interesse públicos em detrimento de interesses pessoais, já que a inexistência de competitividade tende a reduzir o incentivo para a busca do interesse coletivo (BOURN, 2007). Observa-se ainda dificuldades financeiras decorrentes da amplitude de serviços necessários em desequilíbrio com a quantidade de

recursos públicos disponíveis para ofertá-los, e do aumento de gastos com pessoal em serviços sem que sua produtividade acompanhe esse crescimento, gerando um aumento nos custos unitários nesses serviços (BERNAREGGI, 1992).

Em resposta a essas questões, nas quais o mercado por si só possui falhas e o setor público não consegue atuar com a eficiência requerida em todos os serviços necessários, a cooperação público-privado começou a ser vista como o apoio prestado pelo setor privado às atividades econômicas públicas (BERNAREGGI, 1992). Uma parte da sociedade deixa então de enxergar a administração pública como única responsável pelo adequado fornecimento dos serviços, e passa a entender como necessária a colaboração de todos, porém com clara distinção entre as funções (BORGONOVÍ; CAPPELLIN, 1992; GENNARO, 1992). O apoio do setor privado pode ser por iniciativa do governo, das empresas ou das organizações não governamentais. Nos dois últimos casos, podem ser induzidos ou não por políticas governamentais.

Uma cooperação público-privado é caracterizada como induzida quando uma das partes toma a iniciativa e a outra se vê forçada a cooperar, onde a disponibilidade para cooperar de cada parte é diretamente influenciada pelo o grau de satisfação que julga poder conseguir (SENN, 1992). Quando as partes têm consciência, desde o início do processo, de que podem se beneficiar da cooperação, acontece a cooperação estratégica, aumentando a disponibilidade para interagir e, conseqüentemente, as chances de atingir um compromisso mútuo (SENN, 1992). No entanto, existe muito preconceito entre os setores público e privado, com o primeiro enxergando muitas vezes falta de escrúpulos e intenção de lucro a qualquer custo no segundo, enquanto o segundo enxerga o primeiro como excessivamente burocrático e longe da realidade. Para que as cooperações possam prosperar de forma sustentável, os diálogos devem acontecer sem preconceitos, sob risco de obtenção de resultados piores do que aqueles já obtidos e que motivaram a própria cooperação (BOURN, 2007).

Gennaro (1992) considera que existem cinco funções no processo de implantação e operação de um serviço: a percepção das exigências e formulação das políticas públicas; o estímulo e promoção de iniciativas para atender às exigências; o planejamento e execução ou construção das obras ou equipamentos; a gestão dos serviços; e o controle da qualidade e custos dos serviços. As funções de percepção e formulação de políticas públicas e a de controle seriam exclusivas da administração pública, enquanto a de promoção das iniciativas, a de planejamento e execução e a de gestão dos serviços poderiam ser desempenhadas também, ou até melhor em alguns casos, pela iniciativa privada.

Essa participação da iniciativa privada no planejamento, execução e gestão de serviços de desenvolvimento urbano podem ser segregadas em dois grandes grupos: o primeiro referente a

atuação de organizações não governamentais ou empresas privadas cuja atividade principal não consiste na prestação de serviços sociais ou urbanos; e o segundo caracterizado pela atuação formalizada por instrumentos jurídicos tradicionais.

No primeiro grupo, observa-se o envolvimento dessas empresas ou organizações não governamentais em atividades de reurbanização, construção ou manutenção de infraestrutura como ruas, praças, viadutos e canteiros centrais, usualmente no entorno da empresa ou seus empreendimentos, além de reformas de equipamentos públicos e atividades voltadas ao desenvolvimento e capacitação do serviço público, entre outros (PFEIFFER, 2001). Quando esses movimentos ocorrem de forma induzida pela administração pública, como é o caso nas operações urbanas consorciadas ou outras políticas de indução implantadas pelo governo, as ações muitas vezes deixam de ter caráter pontual e passam a ter potencial de gerar desenvolvimento e alteração do espaço urbano em todo um bairro ou região da cidade, desde que haja consistência e continuidade nas ações. Os motivos pelos quais as empresas privadas realizam ações de desenvolvimento por iniciativa própria podem ser os mais variados, dentre os quais destacam-se o comportamento empresarial inspirado nas premissas da doutrina da responsabilidade socioempresarial, a nova concepção de filantropia empresarial que busca retorno em termos de desenvolvimento, ou a realização de ações como estratégia de marketing empresarial, buscando melhorar a visão da comunidade em relação à empresa e a aquisição de conhecimento sobre as necessidades dos consumidores e clientes (PFEIFFER, 2001).

No segundo grupo, no qual a atuação privada se dá pela formalização de instrumentos jurídicos, estão as vendas e contratações para execução de obras, elaboração de projetos e operação de empreendimentos, entre outras, existindo diversas formas de combinação entre duas ou mais dessas obrigações, a depender da opção do contratante e especificidades do objeto. Nesse universo, pode-se considerar que a privatização representa um dos extremos, em que o setor público vende ao setor privado os ativos e direitos de exploração dos serviços, atuando a partir desse momento somente como regulador, nos casos em que se faça necessário. No outro extremo está a execução de todas as etapas diretamente pelo setor público, desde o planejamento até a operação e controle, passando pela elaboração de projetos, execução de obras e financiamento. No intervalo entre esses extremos encontram-se todas as demais formas, com maior ou menor participação dos setores público e privado.

O formato de cooperação formal que pode ser considerado tradicional é a execução somente das obras ou serviços pelo privado, com elaboração dos estudos e projetos previamente por meio de outra contratação ou pelo próprio ente público, que posteriormente será também o responsável pela operação e manutenção. No Brasil, esse tipo de contratação é realizado por

meio de licitação, de acordo com a Lei nº 8.666/93, e busca contratar a empresa que ofereça a melhor proposta para execução de acordo com o projeto apresentado pelo poder público. Nesse tipo de contratação a maior parte dos riscos são assumidos pelo contratante, com pequenas variações nessa matriz de acordo com o regime de contratação escolhido. A lei nº 12.462/11, conhecida como Lei do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), introduz a possibilidade de utilização do regime de contratação integrada, que direciona ao contratado a obrigação de elaborar o projeto básico, além da execução das obras. A instituição desse novo regime para alguns tipos de empreendimentos buscou trazer inovação e agilidade na execução dos projetos, além de transferir para a empresa contratada os riscos de projeto.

Outro marco importante no relacionamento contratual entre o público e o privado no Brasil foi a promulgação da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre os regimes de concessão e permissão e regulamenta a delegação de serviços públicos para um concessionário público ou privado. De acordo com essa lei, as concessões podem ou não ser precedidas de construção, reforma, conservação, melhoria ou ampliação de obras de interesse público, por conta e risco do concessionário, que deve ser remunerado e amortizado pela exploração do serviço concedido por prazo definido previamente (BRASIL, 1995). Tem-se, portanto, um regime onde a empresa deixa de ser contratada somente para realizar um serviço especificado pelo contratante, e passa a ser parte interessada na qualidade das obras e custos da operação, podendo contribuir para soluções que melhorem a disponibilidade e qualidade dos serviços prestados. Nessa situação, passa também a ser responsabilidade da concessionária dos serviços a obtenção de recursos para a execução das melhorias ou ampliações necessárias, representando uma nova forma de divisão dos riscos relacionados ao projeto, com maior transferência destes ao parceiro privado.

O regime de concessão no Brasil prevê que a remuneração se dê exclusivamente pela exploração do serviço e cobrança de tarifa dos usuários. Isso mostrou-se um limitador para sua aplicação, pois diversos serviços apresentam retorno insuficiente ou nem mesmo podem ser tarifados, tornando inviável a realização de investimentos pelo setor privado nesses casos. Promulgou-se então a Lei nº 11.079/2004, que versa sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP). As PPP são concessões, nas modalidades administrativa ou patrocinada, e diferem-se das concessões comuns por apresentarem uma contraprestação pecuniária por parte do Parceiro Público, de forma a dar viabilidade econômico-financeira ao projeto. As concessões patrocinadas são aquelas em que a população é usuária do serviço e paga uma tarifa pela sua utilização, e o parceiro público complementa esses valores por meio de uma contraprestação pecuniária. Já as concessões administrativas têm o parceiro público como o próprio usuário do serviço, e todo o pagamento ao privado ocorre por meio da contraprestação. Em ambos os casos,

as concessões podem ou não incluir obras de construção, reforma ou ampliações.

O termo “Parceria Público-Privada” possui diferentes definições a depender do órgão ou país, podendo abarcar desde todo o escopo entre as contratações comuns e a privatização total de serviços usualmente prestados pelo setor público (GRIMSEY; LEWIS, 2005), até somente as concessões patrocinadas e administrativas. A delimitação proposta no *PPP Reference Guide* (WORLD BANK, 2017) traz que a PPP é “um contrato de longo termo entre um parceiro privado e um público, para prover um serviço ou bem público, no qual o parceiro privado assume parcela significativa do risco e das responsabilidades de gerenciamento, com a remuneração relacionada à performance”. Esse conceito congrega de forma bastante objetiva como são classificadas as PPP na maioria dos locais onde são utilizadas, com pequenas variações, e é o conceito utilizado nesse trabalho ao trazer experiências internacionais, sempre que não for informada abrangência diferente. Por haver uma delimitação legal mais restrita, ao tratar da experiência brasileira, o termo abrange exclusivamente as concessões patrocinadas e administrativas.

3 VALUE FOR MONEY

Um ponto importante e bastante complexo para qualquer governo é saber como definir quais políticas e ações implantar para melhor atender às necessidades da população com os recursos existentes, identificando quais ações trarão mais *Value for Money* (VfM) (BOURN, 2007). Um estudo de VfM, por vezes traduzido para o português como “valor por dinheiro”, “mais valia” ou “custo-benefício”, analisa se um programa, projeto ou atividade prevê – ou atingiu, quando realizado em momento posterior – o melhor uso para os recursos, otimizando seus benefícios com o mesmo custo (BOURN, 2007).

O VfM está relacionado aos conceitos de eficiência e efetividade (HEALD, 2003), e representa o diferencial de valor que pode ser obtido a partir de um mesmo investimento. Para investimentos em infraestrutura, o VfM pode ser definido como o que o governo julga ser a combinação ótima de quantidade, qualidade, funcionalidades e preço esperados ao longo de toda a vida útil do projeto (BURGER; HAWKESWORTH, 2011). Deve ser interpretado, portanto, de forma ampla, considerando não só o alcance dos objetivos diretos, como também a qualidade, inclusão social e equidade no acesso aos serviços. Essa evolução é alcançada ao reconhecer que o VfM deve ser analisado tanto do ponto de vista de quem fornece o serviço quanto de quem está destinado a recebê-lo (BURGER; HAWKESWORTH, 2011).

A busca pelo melhor VfM deveria subsidiar todas as decisões sobre investimentos públicos (BURGER; HAWKESWORTH, 2011), de forma a proporcionar à população o maior retorno possível aos impostos, taxas e tarifas pagos. O alcance do melhor VfM para um projeto passa pelas etapas de seleção e priorização do que será executado, do processo apropriado para essa execução, da seleção da melhor proposta e da análise do retorno obtido (BOURN, 2007). A seleção do que será executado inicia-se pela análise do melhor uso do recurso entre as diversas necessidades existentes, que pode ser realizada por meio de uma análise de custo-benefício ou de efetividade (BOURN, 2007). Definido o prosseguimento de um projeto, consideram-se então quais os meios possíveis para sua execução, tanto tecnicamente quanto em relação às formas de contratação (BOURN, 2007). Nesse ponto, o estudo de VfM demonstra a vantagem ou desvantagem que um meio de contratação pode ter em relação a outro para um mesmo projeto. Também é importante que na seleção das propostas durante o processo licitatório seja verificada qual traz melhor VfM, em especial quando as propostas apresentam soluções e alocações de riscos distintas entre si. Após a execução, ao longo e ao final do período de operação, é verificado se o projeto efetivamente trouxe o retorno esperado para a sociedade, gerando dados para retroalimentar futuras análises. Nesse trabalho, o termo VfM, sempre que não especificado

em contrário, é utilizado em relação à análise sobre a melhor forma de contratação de um projeto.

3.1 ANÁLISE DE *VALUE FOR MONEY* NA DEFINIÇÃO DA FORMA DE CONTRATAÇÃO

Como forma de buscar garantir a melhor situação para o setor público e para a sociedade, em muitos países uma PPP somente pode seguir para a fase de licitação se for demonstrado que ela traz VfM. A contratação por meio de PPP representa VfM quando traz mais benefícios à sociedade do que a contratação por outros meios, considerando toda a vida do projeto (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016; BOURN, 2007). Isso acontece quando as vantagens advindas da transferência de riscos e da experiência, incentivos e inovação do setor privado na melhoria da eficiência na prestação dos serviços ao longo do projeto se sobrepõem aos custos adicionais de transação e de financiamento privado (MARTIN, 2013).

A análise do VfM pode ser realizada em diversas etapas do processo, a depender do objetivo. Pode servir para uma análise inicial sobre o caminho a ser seguido, para decidir pelo prosseguimento ou não da licitação por meio de PPP ao final da estruturação, para análise do resultado da licitação ou ao longo de toda a vida do projeto para identificar a concretização ou não dos benefícios esperados, permitindo correção de rumos, se necessário, além de fornecer dados para projetos futuros (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016).

Pode-se dizer que o VfM é atingido por meio de uma análise comparativa entre os custos de diferentes soluções que geram os mesmos resultados (GRIMSEY; LEWIS, 2005). Portanto, para realização da estimativa de custos, considera-se a execução do projeto com mesmo padrão de qualidade e cronograma em todas as opções, com alto grau de complexidade nos vários ajustes que devem ser realizados para tornar a comparação equilibrada (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2015b).

Grimsey e Lewis (2005) agrupam as experiências e exigências de diversos países quanto ao VfM em quatro grupos: análise custo-benefício completa; comparação entre o meio usual de contratação pelo setor público e a PPP realizada antes do processo licitatório; comparação entre esses dois meios realizada após a apresentação das propostas; e inexistência de análise comparativa para os setores com histórico já consolidado, pois em alguns países considera-se que a competitividade no processo licitatório por si só garante o VfM nessas situações.

A análise completa de custo-benefício busca quantificar, em termos monetários, os benefícios advindos da implantação por cada um dos meios, incluindo todas as externalidades,

comparando aos custos incorridos. Essa análise pode se mostrar bastante complexa, com altos custos e tempo para sua execução, pois envolve um grande número de estimativas e adoção de premissas subjetivas, porém pode trazer um resultado bastante completo. Um dos grandes problemas percebidos nesse método, além do alto grau de subjetividade envolvido, é o seu custo, que por vezes pode tornar ineficiente sua utilização (GRIMSEY; LEWIS, 2005). Além disso, deve-se observar que uma premissa frequentemente adotada na análise do VfM é a de que devem ser comparadas opções que tragam os mesmos resultados em termos de qualidade e eficiência (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016). Nesse caso, os benefícios esperados para a sociedade também seriam os mesmos, o que tornaria injustificada a análise completa de custo-benefício para esse fim.

O segundo e o terceiro grupos relacionados por Grimsey e Lewis (2005) envolvem a comparação entre a opção por PPP e a execução pelos meios tradicionais. O método mais utilizado é a comparação do Valor Presente Líquido¹ (VPL) de cada uma das opções, por meio da elaboração do Comparador do Setor Público (do inglês, PSC), derivado de metodologia originalmente usada no Reino Unido (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2015b). O PSC é a simulação do mesmo projeto que foi estruturado como PPP, porém considerando sua realização pelo setor público. Para elaboração do PSC estima-se quais seriam os custos ajustados que o governo teria se optasse pela contratação tradicional ou pela execução direta, acrescidos dos riscos absorvidos pelo setor público nessa modalidade de contratação, ao longo de todo o período previsto para o projeto (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016). Da mesma forma, estimam-se os custos ajustados no caso de contratação de uma PPP, podendo inclusive considerar mais de uma opção, com fluxos de caixa e alocações de riscos distintas. Realiza-se então a comparação entre o VPL para o setor público em cada uma das opções, e a diferença entre o VPL no PSC e na PPP é considerado o VfM do projeto. Nos casos em que a comparação é realizada somente após as propostas não há elaboração de estimativa do custo da PPP, sendo realizada a comparação do PSC diretamente com as propostas apresentadas pelo setor privado. Se o VfM for positivo indica que a contratação por PPP pode ser vantajosa, enquanto valores negativos indicam o oposto. Ainda que se mostre como uma ferramenta bastante útil para indicar a capacidade de uma PPP trazer mais eficiência ao serviço, o VfM obtido não pode por si só definir se o projeto será realizado ou não por meio de uma PPP, já que os valores utilizados são baseados em estimativas e carregam um alto nível de imprecisão (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016).

¹ Valor atual de um pagamento ou fluxo futuros, descontados a uma determinada taxa de juros, deduzido o investimento (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2002).

Além da análise quantitativa, o VfM também pode ser demonstrado de forma qualitativa, ou por uma combinação dos dois. A análise qualitativa apresenta os benefícios não mensuráveis em termos financeiros da PPP, além de avaliar se o projeto é adequado para o investimento privado e se o parceiro poderá trazer ganhos e contribuir com a prestação do serviço (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016; MARTIN, 2013). Essa verificação de adequabilidade varia para cada país, cidade ou tipo de projeto, mas em geral envolve verificações preliminares sobre o investimento necessário, a complexidade do projeto, a existência de interesse do mercado, a possibilidade de transferência de riscos para o setor privado e se o setor privado possui expertise na operação dos serviços. Também devem ser verificadas as limitações de uma PPP e se existem ferramentas para mitigar esses riscos, como a falta de flexibilidade de um contrato de longo prazo e eventuais dificuldades no monitoramento do parceiro privado pelo concedente do serviço (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016). Frequentemente se verifica a análise qualitativa nos primeiros passos do desenvolvimento dos estudos, seguida ou não de uma análise quantitativa em estágios mais avançados (MARTIN, 2013). A análise qualitativa apresenta a vantagem de não confiar em números presumidos, no entanto é ainda mais subjetiva, o que torna difícil sua utilização de forma isolada, devendo ser considerada, sempre que possível, em conjunto com a análise quantitativa (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016).

Ainda que o PSC seja utilizado em muitos países, de forma obrigatória ou não, certamente não é um consenso nem entre acadêmicos nem entre profissionais que atuam no setor (GRIMSEY; LEWIS, 2005). Uma das principais críticas ao PSC é o fato de que o cálculo do VPL possui alto grau de subjetividade, pois envolve muitas estimativas, tornando-o vulnerável a manipulações (MACKIE; PRESTON, 1998 apud HEALD, 2003; MARTIN, 2013). A taxa de desconto² utilizada e a quantificação dos riscos, por exemplo, são pontos bastante discutidos quando se fala em PSC, pois pequenas alterações nessas premissas podem inverter o resultado obtido (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016; GRIMSEY; LEWIS, 2005; HEALD, 2003; MARTIN, 2013). Deve-se cuidar, portanto, para que a análise quantitativa do VfM seja encarada menos como uma análise estatística rigorosa e mais como uma ferramenta para gerenciamento do projeto (MARTIN, 2013).

Não só o método, como também a própria necessidade de análise do VfM é frequentemente questionada. Alguns defendem que a análise de VfM não se justifica nos casos em que não há a opção de realizar o projeto da forma tradicional, usualmente pela falta de recursos públicos,

² Taxa utilizada para calcular o valor presente de um fluxo de caixa (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2002).

onde seria irreal a comparação a partir da adoção da premissa de que há recursos disponíveis (GRIMSEY; LEWIS, 2005; MAYSTON, 1999 apud HEALD, 2003). Ao analisar o caso britânico, Heald (2003) indica que, em muitos contextos, o melhor VfM a ser buscado na verdade se refere ao melhor VfM disponível, já que várias opções já deveriam ser excluídas antes mesmo dessa análise, como a opção de realização dos investimentos diretamente pelo setor público quando não há recursos disponíveis. É o caso de muitos governos, que buscam as PPP por alegar não haver forma realista de realizar os investimentos necessários com recursos públicos (MARTIN, 2013). Nesses casos, a comparação poderia ser realizada entre a opção de PPP e a opção de manter como está ou, quando isso já é considerado inviável, comparar ao que é possível fazer com os recursos públicos disponíveis (HEALD, 2003). Quando se opta pela não realização da comparação por ausência de recursos, é importante que seja desenvolvida uma análise que demonstre ainda melhor os fundamentos sociais e econômicos, bem como a sustentabilidade do projeto de PPP (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016). Em função dessas discussões, diversos países vêm tentando desenvolver uma forma mais sistemática de seleção de projetos e análise do VfM (MARTIN, 2013).

Burger e Hawkesworth (2011) defendem que todos os projetos de investimento públicos devem passar por uma análise inicial sobre a melhor forma de execução e operação do bem ou serviço, através do levantamento de questões como a possibilidade de definição e transferência de risco, a competitividade existente no mercado, se a execução e operação conjugadas oferecem possibilidade de benefícios na qualidade do serviço, a possibilidade de definição de índices objetivos e mensuráveis para a prestação do serviço, quanto de inovação é requerido no processo e se o setor público possui conhecimento e experiência na operação do serviço. Grilo (2008) sugere que nenhum projeto seja apresentado como PPP antes que seja definida sua prioridade e sustentabilidade financeira, fiscal e socioeconômica. No entanto, usualmente, a análise de VfM é realizada somente para os projetos que já foram previamente selecionados para serem realizados como PPP (BURGER; HAWKESWORTH, 2011; MARTIN, 2013). A opção inicial é validada antes da licitação por meio da análise quantitativa de VfM, comparando o caminho escolhido ao(s) outro(s) indicado(s) (BURGER; HAWKESWORTH, 2011).

O levantamento realizado por Burger e Hawkesworth (2011) apurou, ainda, que realizar um projeto por meio de PPP obriga o executor a procedimentos mais complexos de análises e comprovações, indicando que muitas vezes a contratação tradicional pode ser escolhida somente por ser o caminho mais fácil, e não por representar mais benefícios para a sociedade. Nesse sentido, torna-se ainda mais relevante que todos os projetos passem por um estudo inicial de custo-benefício e por uma análise para verificar a melhor opção para contratação, evitando

a realização de projetos que possam, em casos extremos, não trazer nenhum ganho à sociedade, somente por não estarem sujeitos a uma análise mais detalhada (BURGER; HAWKESWORTH, 2011). A realização desses estudos iniciais atende ainda a uma das críticas ao VfM, de que a análise avalia somente os custos e benefícios para o contratante, sem considerar os demais envolvidos. O que é melhor para o contratante pode nem sempre representar o melhor para o setor público e a sociedade como um todo, motivo pelo qual Heald (2003) defende que uma avaliação mais abrangente deve ser realizada, de modo a garantir o melhor VfM não só para o contratante, como também para o Estado, para os usuários e para os pagadores de impostos. Grilo (2008) propõe que seja realizada análise inicial sobre os benefícios que o projeto pode trazer para a população, seguida de avaliação das opções que melhor podem atender à demanda, incluindo uma análise da variedade de arranjos contratuais possíveis. Nesse caso, o momento de análise quantitativa do VfM por meio de comparação entre o VPL das diferentes formas de contratação passaria a representar, na maioria dos casos, uma comparação financeira para o contratante, já que os benefícios socioeconômicos esperados do projeto seriam os mesmos independentemente da forma de execução. Exceção seriam os casos em que não é possível perceber os mesmos benefícios, com diferença no prazo para início de operação ou na qualidade dos serviços, por exemplo, devendo-se incorporar tais diferenças na análise quantitativa sempre que possível.

Em discussão entre profissionais do setor de diversos países, foi levantado que muitas das dificuldades encontradas na análise de VfM são em função da ausência de estudos após a assinatura do contrato, tanto ao longo da execução quanto ao final da PPP. A realização de análises de VfM *ex-post* não é usual nem obrigatória na maioria dos países, o que colabora para que se mantenha a subjetividade nas estimativas realizadas e impossibilidade de minimizar vieses na análise quantitativa do VfM (BURGER; HAWKESWORTH, 2011; MARTIN, 2013). São poucos os governos que possuem análise sistemática dos dados e resultados obtidos a partir da implantação da PPP (MARTIN, 2013), conseqüentemente têm-se poucos estudos que buscam demonstrar se a execução por meio de PPP trouxe mais ou menos gastos, ou se houve mudança na qualidade no fornecimento do serviço. De acordo com Hodge e Greve (2007), esses estudos trazem conclusões bastante contrastantes, com indicação de economia entre 10 e 30% quando da utilização de PPP (ANDERSEN, 2000; NATIONAL AUDIT OFFICE, 2000; SHEPHERD, 2000 apud HODGE; GREVE, 2007) e redução em tempo de obra entre 45 e 79% (RODRIGUES, 2015) por um lado, e levantamentos que demonstram que a PPP trouxe acréscimo de mais de 7% nos custos (WESTERLING; CAREY, 1998 apud HODGE; GREVE, 2007) e taxas de retorno ao privado bastante lucrativas por outro (WALKER; WALKER, 2000;

SHAOUL, 2005 apud HODGE; GREVE, 2007).

Ao observar os indicadores de qualidade, também são verificadas divergências entre os poucos estudos existentes, com apontamento de Buccini, Paiva e Almeida (2015) de que não foi percebida alteração no coeficiente de atendimento e custo por atendimento quando comparados serviços prestados pelo setor público ou por PPP em postos de atendimento ao cidadão. De forma semelhante, não foram observadas diferenças significativas em estudo realizado em hospitais no Reino Unido comparando empreendimentos realizados pelo modelo tradicional e por PPP (BOURN, 2007). Já estudos de Rodrigues (2015) observam uma situação diferente em escolas infantis, com aumento no grau de satisfação com os serviços de manutenção de infraestrutura e com percepção dos diretores de ganho de cerca de 25% de tempo para dedicação às atividades pedagógicas nas unidades de PPP, quando comparadas às demais.

Essas divergências levam Hodge e Greve (2007) a concluir que ainda é necessário ampliar os estudos sobre o tema por avaliadores independentes, pois as PPP são projetos longos e cujas avaliações ainda são poucas e em fases iniciais. Porém, as experiências existentes levam a perceber que o uso das PPP não pode ser considerado o motivo do sucesso nem do fracasso de um projeto, podendo ter projetos bem-sucedidos e outros nem tanto, à semelhança dos outros métodos utilizados para prestação dos serviços (BOURN, 2007).

Ainda que a análise do VfM possa ser imprecisa e subjetiva, os países atuantes no setor consideram que sua utilização como elemento para tomada de decisão traz um benefício real para os usuários dos serviços e para a sociedade, pois é uma ferramenta que faz com que os governos atentem aos custos relacionados à decisão de fazer ou não um projeto por meio de PPP (MARTIN, 2013). Nos países onde ainda não há dados suficientes para obtenção de resultados objetivos por meio do método do PSC, sugere-se buscar o desenvolvimento de métodos simplificados para análise quantitativa e definição de critérios claros para análise qualitativa e quantitativa (MARTIN, 2013; RIBEIRO; PRADO, 2007). Essas análises devem ser utilizadas de forma complementar e equilibrada, já que a análise quantitativa é uma ferramenta para auxiliar na decisão, e não uma prova numérica de que o projeto trará VfM, pois além de um projeto bem estruturado, é necessário um bom gerenciamento ao longo de toda sua vida para que se atinja o VfM esperado (MARTIN, 2013).

4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E ANÁLISE DE *VALUE FOR MONEY*

As parcerias e concessões de serviços públicos existem há séculos, sendo o Canal do Midi, no século XVI, na França, um dos primeiros casos que se tem registro (HARRIS, 2003 apud GRILO, 2008). No Brasil, em 1852 houve a concessão do Governo Imperial para exploração da ferrovia Irineu Evangelista de Souza, conhecida como Estrada de Ferro Barão de Mauá (DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES apud GRILO, 2008).

No entanto, ao longo da história, atribuiu-se somente ao setor público a responsabilidade pelos serviços públicos. Na segunda metade do século XX, muitos países que saíram da 2ª Guerra Mundial vitoriosos se viram com dificuldades para prover os serviços públicos de forma a satisfazer as promessas realizadas e expectativas geradas na população (BOURN, 2007). Com o encontro da queda do comunismo e das dificuldades encontradas na prestação dos serviços públicos pelo governo e pelas indústrias nacionalizadas, as duas últimas décadas do século XX viram uma participação muito maior do setor privado com redução do efetivo controle estatal (BOURN, 2007). Porém, mesmo com a maior participação do setor privado, ainda existia a ideia de que o privado deveria participar somente na provisão de bens e serviços que a população quisesse comprar, e que não haveria incentivos para sua participação na provisão de serviços públicos (BOURN, 2007). No entanto, essa ideia logo se dissipou com a onda de privatizações e de busca por recursos privados para os serviços públicos verificados nas últimas décadas em países como Austrália e França, em grande parte incentivados pela experiência britânica (BURGER; HAWKESWORTH, 2011; VICKERMAN, 2004 apud GRILO, 2008).

Pesquisa realizada em 2009 (PWF, 2009 apud BURGER; HAWKESWORTH, 2011) levantou que, à época, existiam quase 1800 projetos de PPP contratados em 131 países ao redor do mundo, com mais de 1000 em fase de planejamento. Ainda que as PPP representem uma parcela pequena dos investimentos públicos, e que esse número não possa ser considerado preciso devido às diferenças de conceito sobre o que é uma PPP nos diversos países, é possível ter uma ideia da extensão com que esse meio de contratação vem sendo utilizado no mundo (BURGER; HAWKESWORTH, 2011).

4.1 REINO UNIDO

A eleição de Margaret Thatcher, em 1979, marcou o início da transição de atividades do

setor público para o privado no Reino Unido (SPACKMAN, 2002). Os primeiros contratos com financiamento privado no Reino Unido foram estruturados com o interesse principalmente de fugir dos controles orçamentários, o que motivou a edição das *Ryrie Rules*, em 1981 (SPACKMAN, 2002). Essas regras indicavam situações bastante específicas nas quais o financiamento privado poderia ser utilizado. Entre elas, destacam-se a necessidade de comprovação do melhor custo-benefício e a obrigatoriedade de contabilização no orçamento público, regras que na prática inviabilizaram a evolução dessa forma de financiamento à época (SPACKMAN, 2002).

Em 1989, essas regras foram retiradas, encorajando o setor privado a propor estruturas com financiamento privado para rodovias (ALLEN, 2001 apud EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, 2012a). Porém, ainda que a questão orçamentária estivesse superada, o receio dos financiadores de que uma concessão pudesse ser considerada ilegal em momento posterior e resultasse na inviabilidade dos pagamentos permaneceu até o lançamento do *Private Finance Initiative* (PFI)³, em 1992. Colaborou também com esse cenário a regra de teste universal, instituída em 1994, que determinava que o financiamento privado deveria ser considerado para todos os projetos do setor público (SPACKMAN, 2002). Destaca-se que no Reino Unido o conceito de PPP é amplo e inclui privatização total, parcial, *joint ventures*, além do PFI, sendo que este último se assemelha ao conceito de PPP utilizado nesse trabalho.

Em 1997, apesar da revogação da regra de teste universal, a revisão realizada no PFI buscando tornar o programa mais efetivo gerou um crescimento significativo do mercado de financiamento privado (EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, 2012b). Em 2010, houve redução na quantidade de novos projetos para revisão do modelo, com o intuito de obter mais benefícios na entrega dos empreendimentos e serviços e melhor aproveitamento da expertise do setor privado, porém a custos mais baixos para os contribuintes (EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, 2012b). Essas políticas resultaram em mais de 550 contratos de PFI assinados na Inglaterra até 2012, com projetos de sucesso em diversos setores (EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, 2012b), e 88 projetos na Escócia em 2011, cobrindo setores como educação, saúde, esgoto e rodovias (EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, 2012c).

O PFI iniciou com objetivos aparentemente macroeconômicos, relacionados aos níveis de dívida do setor público, e posteriormente passou a ter objetivos principalmente relacionados

³ Tipo de PPP mais utilizado no Reino Unido desde a década de 1990. Contratos de longo prazo em que o parceiro privado é responsável pela construção do ativo e pelo levantamento de recursos, usualmente com os pagamentos pelo financiamento vinculados às receitas previstas do projeto (EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, 2012b).

aos benefícios que poderia trazer à sociedade (EDWARD et al, 2004 apud HODGE; GREVE, 2007). As alterações nas regras e formas de tratar o financiamento privado, ora como opção a ser sempre considerada, ora como última opção, mostram o impacto que as discussões acerca do papel do estado e do setor privado podem causar nas políticas públicas.

O Reino Unido possui critérios bem definidos para análise dos projetos de infraestrutura. Todos os projetos devem passar por uma análise de custo-benefício que avalia qual a melhor opção para atendimento da demanda existente (BURGER; HAWKESWORTH, 2011). Nos projetos do PFI, o *UK Treasury* define ainda a realização de uma análise qualitativa, na qual é verificada se o projeto apresenta características adequadas para um PFI, como necessidade e previsibilidade a longo prazo, possibilidade de uma efetiva alocação de riscos, existência de mercado competitivo e política regulatória adequada (MARTIN, 2013). O projeto pode ser considerado inadequado para uma PPP quando for muito pequeno ou complexo, quando tratar de um setor com alta volatilidade e risco de obsolescência ou quando a autoridade contratante não possuir meios e habilidades necessários para gerenciar a PPP (MARTIN, 2013). Após a fase de recebimento das propostas é realizada ainda uma comparação do VfM para os projetos que seguirem a rota do PFI (BURGER; HAWKESWORTH, 2011; GRIMSEY; LEWIS, 2005). No entanto, há críticas acerca da pouca atenção que é dada à análise de VfM nas fases iniciais do processo, o que acaba gerando análises somente para comprovar decisões já tomadas, e não como instrumentos para auxiliar na decisão (BOURN, 2007; MARTIN, 2013). Por isso, o *UK Treasury* está revendo a necessidade, forma e momento de análise do VfM nos projetos britânicos, com maior detalhamento nos estágios iniciais e somente uma checagem das conclusões após o avanço no desenvolvimento dos projetos (MARTIN, 2013). Existe ainda uma recomendação de que seja realizada análise *ex-post* para todos os contratos, para verificar se os benefícios esperados estão sendo atingidos e propor adequações ao projeto se necessário (BURGER; HAWKESWORTH, 2011).

4.2 FRANÇA

Liderados pelo movimento britânico, outros países europeus passaram também a utilizar as PPP, em maior ou menor número. Desses, se destaca a França, onde existe uma cultura estabelecida quanto à utilização de concessões, que datam do período do Império Romano, e um histórico bem delineado sobre os ganhos e níveis de atendimento esperados em alguns setores, o que permite em muitos casos que seja dispensada a comparação da concessão com outras formas de execução (GRIMSEY; LEWIS, 2005).

As concessões com pagamento de contraprestação pelo governo começaram no final da década de 1980, porém ganharam maior volume e relevância a partir de 2004, com a introdução de nova legislação sobre o tema e a criação de uma unidade central de PPP, a *Mission d'appui aux partenariats public-privé* (MAPPP) (EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, 2012a). A partir desse período, até 2011, foram assinados mais de 200 contratos de PPP na França, em todas as esferas governamentais e nos mais diversos setores, tornando-se o maior mercado de PPP em valor total de contratos (EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, 2012a).

Os projetos passam por uma análise qualitativa preliminar para verificar sua adequabilidade a uma PPP, com critérios definidos e divididos em três categorias: se o projeto é apropriado para uma execução e gestão integrada; se possui atratividade para o setor privado; e se apresenta potencial para alocação ótima de riscos (MARTIN, 2013). Os projetos de esfera nacional obrigatoriamente submetem essa análise preliminar para validação da MAPPP, enquanto os projetos subnacionais podem optar por submeter ou não (EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, 2012a). Somente os projetos eleitos para prosseguir como PPP passam então por uma análise quantitativa de VfM, porém há uma recomendação da entidade de auditoria nacional de que essa análise se estenda para todos os projetos complexos ou com altos investimentos (MARTIN, 2013).

A França é um dos poucos países que busca incorporar fatores socioeconômicos na análise quantitativa do VfM, como questões relacionadas a sustentabilidade e meio ambiente, em geral derivados da expectativa de implantação em menor prazo por meio de PPP do que por contratação tradicional (BURGER; HAWKESWORTH, 2011; MARTIN, 2013).

A MAPPP tem como atribuições, além de validar as análises preliminares e autorizar o prosseguimento dos processos como PPP, apoiar as autoridades públicas na preparação, celebração e monitoramento das PPP e promover as PPP, inclusive com monitoramento de dados históricos sobre o avanço do setor (EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, 2012a).

4.3 AUSTRÁLIA

O Governo Australiano emite diretrizes nacionais para projetos de infraestrutura, com orientações a serem seguidas para esses investimentos. Os projetos devem ser avaliados e selecionados antes de determinar a forma para sua execução, garantindo que a escolha dos investimentos a serem realizados não sofra distorções em função da falta de recursos públicos imediatos (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2016a). A principal diretriz para esses projetos é que devem ser realizados de forma a garantir a melhoria nos serviços e o melhor

VfM. De acordo com a política nacional para PPP, todo projeto que ultrapassar A\$50 milhões de capital de investimento deve ter a opção de execução por PPP avaliada. Projetos que não atinjam esse valor, porém reúnam outras características que possam ser adequadas para PPP, também devem passar por essa avaliação (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2016a).

A análise sobre a melhor forma de execução de um projeto se inicia com a verificação dos principais aspectos, como a determinação do objeto principal, análise do apetite do mercado privado, das opções de financiamento, do interesse público e da sustentabilidade a longo prazo de cada forma de contratação (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2016a). Ainda de acordo com as diretrizes nacionais, é realizada uma análise qualitativa preliminar do VfM para verificar a adequabilidade de PPP como meio para execução do projeto. Essa análise envolve a escala do projeto (valor de investimento ou valor total do projeto nos casos em que o componente de serviço é significativo); o perfil dos riscos envolvidos e oportunidade de transferência ao setor privado; potencial para redução de custos pela integração da execução com a operação; potencial da competitividade do setor privado proporcionar inovação; possibilidade de definir índices de atendimento objetivos e mensuráveis; potencial de geração de receitas acessórias e melhor utilização dos bens públicos; e existência de um mercado competitivo no setor (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2016a). Caso se verifique que o método mais adequado para prosseguir com o projeto é por meio de PPP, então é desenvolvida a estruturação do projeto, até a fase da licitação. Uma das etapas para determinar a proposta vencedora é a verificação do VfM obtido a partir de cada proposta. Essa análise é realizada pela comparação com um PSC elaborado anteriormente, com eventuais equalizações que se façam necessárias em função de alterações nas propostas (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2016b). O projeto referência para o PSC representa a situação em que o setor público conseguiria os melhores resultados por meio de contratações tradicionais, não significando necessariamente que toda a execução e operação deva ser realizada de forma direta (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2016c). Importa observar ainda que o PSC não deve ser alterado no momento da comparação com as propostas resultantes do processo licitatório, exceto se for detectado algum erro ou se houver mudança significativa no cenário competitivo, como por exemplo, mudança brusca nas taxas de inflação (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2016b). Isso busca garantir que a solução utilizada no PSC não sofra influência das ideias vindas dos licitantes, e facilita o melhor detalhamento do projeto para a licitação, antecipando os ganhos que uma proposta do setor privado deve apresentar para trazer VfM (GRIMSEY; LEWIS, 2005).

As diretrizes nacionais ressaltam que o PSC é uma ferramenta muito útil para auxiliar o

governo na definição sobre o prosseguimento ou não de um projeto como PPP, e como tal deve ser realizado cuidadosamente. No entanto, considerando tratar de estimativas, deve sempre vir acompanhado de considerações qualitativas, de uma análise de sensibilidade e ser flexível para incorporar novas informações ao longo do processo (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2016c). Especialmente nos casos em que o VfM percebido na análise quantitativa é pequeno, deve-se proceder à análise qualitativa e verificar se itens importantes não puderam ser incorporados no PSC, ou se outros fatores podem ser considerados diferenciais, como por exemplo, a exposição ao risco que o setor público está sujeito no caso de execução direta e no caso de uma PPP (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2016b).

4.4 CANADÁ

No Canadá, as PPP começaram em 1990, com aumento progressivo da sua utilização e institucionalização como modelo para projetos de infraestrutura urbana em larga escala, chegando a cerca de 220 projetos construídos ou em fase de planejamento ou entrega em 2015 (SIEMIATYCKI, 2015). De acordo com Siemiatycki (2015), pode-se considerar que os projetos compreendidos nos anos 90 e início dos anos 2000 são representantes da primeira onda de PPP no Canadá. Essa primeira onda foi marcada pela estratégia de construir infraestrutura sem aumentar as dívidas públicas, com alguns casos estruturados especificamente com a preocupação de realizar a contabilização dos ativos construídos fora do balanço (AUDITOR GENERAL OF NEW BRUNSWICK, 1998 apud SIEMIATYCKI, 2015). As PPP estavam alinhadas com a perspectiva de que o setor privado é mais eficiente na alocação de recursos, e sua utilização poderia reduzir o papel do estado na provisão de infraestrutura, o que motivou a transferência de todos os riscos possíveis para o setor privado (LOXLEY; LOXLEY, 2010 apud SIEMIATYCKI, 2015). De maneira geral, a primeira onda de PPP encontrou diversas críticas quanto à transparência, altas margens de lucro para o setor privado e perda de controle do setor público sobre infraestrutura essencial, entre outras, mostrando que a maioria delas não atendeu ao interesse público (SIEMIATYCKI, 2015).

Todas as críticas à primeira onda de PPP foram fundamentais para definir como seriam as PPP dali para a frente, sendo identificado pelos principais envolvidos no processo que, na segunda onda, o objetivo inicial passou a ser garantir melhor custo-benefício com essa forma de contratação (GARVIN; BOSSO, 2008 apud SIEMIATYCKI, 2015). Para isso, passou-se a valorizar o planejamento inicial e contratos integrados baseados em incentivos, que favorecem a entrega no prazo e dentro dos custos, além da inovação, usando as concessões para garantir

os custos e condições de manutenção ao longo de toda a vida útil do ativo, com alocação dos riscos ao parceiro que melhor pode gerenciá-los. A preocupação no desenvolvimento das PPP é encontrar o balanço ideal entre transferir responsabilidades e riscos para o parceiro privado, porém sem abrir mão do controle público sobre o planejamento e a infraestrutura (SIEMIATYCKI, 2015).

Segundo Siemiatycki (2015), no Canadá, a questão da participação do setor privado nos serviços públicos é vista por uma perspectiva mais prática e menos ideológica, já que sua utilização é encarada mais como uma opção para contratação do que como parte de uma política de reposicionamento do papel do setor público na provisão dos serviços. Isso fica claramente demonstrado no fato de um projeto de PPP seguir caminhos e priorização semelhante aos demais projetos, e também nas estruturas mais recentes de PPP, em especial as de caráter social como hospitais e escolas, que focam no projeto, construção, financiamento e manutenção da infraestrutura bruta, deixando a operação dos serviços a cargo do setor público (SIEMIATYCKI, 2015). Essa lógica se inverte um pouco em alguns municípios, onde a utilização de PPP é a única forma de conseguir investimentos federais para apoiar a execução das políticas públicas, casos em que o objetivo e a razão da escolha por PPP acabam sendo prejudicados (SIEMIATYCKI, 2015).

A avaliação da segunda onda de PPP no Canadá é positiva para muitos governos, por entenderem que têm sido entregues infraestruturas de qualidade, dentro do prazo e orçamento previstos (SIEMIATYCKI, 2015). No entanto, há dúvidas quanto aos custos nos quais se têm incorrido, com percepções de que não se obtém uma boa relação custo-benefício, mesmo considerando as vantagens advindas da inovação e minimização de custos de operação ou aumento de receitas de transação (CLRT, 2006 apud SIEMIATYCKI, 2015). Na província de British Columbia, com a intenção de garantir os ganhos esperados para o setor público, a análise de VfM é utilizada como limitador para as propostas no processo licitatório. Também é definida previamente uma ordem de prioridade em relação às exigências contidas no projeto, de forma que possam ser reduzidas caso os licitantes não estejam dispostos a manter o valor dentro do teto com todas as condições existentes, sempre garantindo a manutenção do escopo e do VfM (MARTIN, 2013).

4.5 AMÉRICA LATINA E CARIBE

A região da América Latina e Caribe (ALC) possui países com características e nível de amadurecimento quanto às PPP ainda bastante diversos. Com o objetivo de avaliar a capacidade

dos países da ALC de desenvolver PPP sustentáveis e eficientes, o *The Economist Intelligence Unit*, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desenvolveu metodologia com 23 indicadores divididos em cinco categorias (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017). Essa análise é consolidada no ranking *Infrascope*, e foi realizada pela primeira vez em 2009 e atualizada em 2010, 2012, 2015 e 2017, não tendo nenhum país da região avaliado como “maduro”, 12 considerados “desenvolvidos”, seis “emergentes” e um “nascente” (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017). O Chile e a Colômbia aparecem como os países mais avançados sobre as PPP na região, com o Brasil, Jamaica, Peru e México com poucos pontos a menos (Figura 2).

Pontuação Infrascope 2017- ALC		
Posição	País	Pontuação /100
1	Chile	74
	Colômbia	74
3	Brasil	72
4	Jamaica	71
5	Peru	69
6	México	68
7	Honduras	65
8	El Salvador	64
	Nicarágua	64
	Uruguai	64
11	Costa Rica	62
	Guatemala	62
13	Paraguai	58
14	Trinidad e Tobago	56
15	Panamá	51
16	República Dominicana	49
17	Argentina	48
18	Equador	44
19	Venezuela	8
MÉDIA		59
	Desenvolvido (60-79)	
	Emergente (30-59)	
	Nascente (0-29)	

Figura 2: Ranking *Infrascope*: Capacidade para implementar PPP sutentáveis na região da ALC
 Fonte: THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017 (adaptado pelo autor)

O Chile teve o uso de PPP permitido por decreto em 1991, atualizado pela Lei de

Concessões, em 2010 (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2015a). Desde a promulgação da lei foi possível notar um incremento no interesse do setor privado no mercado de PPP, pois dentre os principais pontos de melhoria na atualização da lei estão o aumento da transparência e a maior objetividade nos critérios para compensação do parceiro privado no caso de ações do setor público (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017).

No Chile, o processo de seleção, desenvolvimento e acompanhamento das PPP é centralizado na Unidade de Concessões do Ministério de Obras Públicas, e se inicia a partir de propostas vindas de instituições governamentais ou privadas (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2015a). A análise de viabilidade econômico-financeira, a decisão de executar o projeto como PPP, os documentos para licitação e todas as alterações subsequentes devem ser aprovadas pelos órgãos nacionais competentes, como Ministério da Fazenda, Autoridade Nacional de Planejamento e Conselho de Concessões (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2015a). A análise quantitativa do VfM é realizada em momento relativamente tardio no processo, sendo mais uma confirmação da decisão anterior sobre desenvolver o projeto como PPP (MARTIN, 2013). A análise qualitativa de VfM tem um papel fundamental na decisão sobre prosseguir ou não com um projeto como PPP, porém não existem critérios pré-estabelecidos para essa análise. Na análise quantitativa é realizada a comparação entre o custo fiscal estimado da PPP e o custo da implantação do projeto sob a forma tradicional, sem nenhum ajuste ou incorporação de quantificação de riscos ou benefícios socioeconômicos (MARTIN, 2013).

Na Colômbia, a lei que regulamenta as PPP é de 2012, e se aplica a todos os níveis governamentais (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017). Essa lei, juntamente com outros atos regulatórios que a complementam, busca resolver problemas que as PPP encontraram no país no passado, como o excesso de renegociações, fornecendo diretrizes e mecanismos mais robustos e objetivos para planejamento e resolução de conflitos, dentre outros (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017). A lei estabelece ainda que o Departamento de Planejamento Nacional é o responsável por validar a justificativa da opção pela contratação por meio de PPP (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017).

4.6 BRASIL

O Brasil encontra-se na terceira colocação na ALC no ranking *Infrascope* quanto ao amadurecimento no desenvolvimento de PPP, com 72 de 100 pontos possíveis, tendo como pontos fortes as instituições, marcos regulatórios e a maturidade do mercado, enquanto as fontes

de financiamento e o ambiente para investimento representam pontos que exigem maior atenção e desenvolvimento (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017).

Na Constituição do Brasil, de 1988, consta que é obrigação do setor público, por meios próprios ou por meio de concessões ou permissões, a prestação dos serviços públicos (BRASIL, 2017). A partir da Lei nº 8.987/95, que regulamenta esse artigo, houve a difusão das concessões em setores como saneamento e transporte (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2015a). Em 2004, instituíram-se as concessões patrocinadas e administrativas, que contam com contraprestação do setor público para complementar ou realizar o pagamento ao parceiro privado pelos investimentos realizados e pelos custos com manutenção e operação. A partir dessa lei, surgiram diversas leis estaduais e municipais acerca do tema, com instituição de comitês locais gestores de PPP, diretrizes de programas e planos locais com definição das obrigações das partes, entre outras regulamentações (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2015a).

Em 2016, foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), destinado a fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada, com objetivo, entre outros, de garantir a expansão da infraestrutura com qualidade e tarifas adequadas e assegurar a estabilidade e segurança jurídica do setor (BRASIL, 2016). Podem compor o programa empreendimentos a serem executados por meio de contratos de parceria celebrados tanto pela União, quanto pelos Estados, Municípios ou Distrito Federal, por delegação ou com o fomento da União (BRASIL, 2016). É responsabilidade da secretaria do PPI a promoção das PPP, com apoio às autoridades locais, além de construir e disseminar conhecimento acerca do tema (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017). Em 2019, a Secretaria do PPI teve suas atribuições ampliadas, passando a ser responsável também pelo apoio aos entes subnacionais na preparação e execução de concessões e PPP, por meio do acompanhamento e participação no Conselho de dois fundos para apoio às estruturações de concessões e PPP (BRASIL, 2019).

Em pouco mais de 20 anos de existência, as PPP somam, no Brasil, 103 contratos assinados (RADAR PPP, 2018), consideradas nesse número somente as concessões administrativas e patrocinadas, de acordo com a definição de PPP dada pela legislação do país. Dentre os contratos firmados têm-se empreendimentos nos mais diversos setores, como saneamento, iluminação pública, mobilidade urbana e habitação, distribuídos em vários estados do país, como pode ser observado nas Figuras 3 e 4 (RADAR PPP, 2018). A relação dos 103 projetos com indicação do ente concedente e setor encontra-se no Apêndice B.

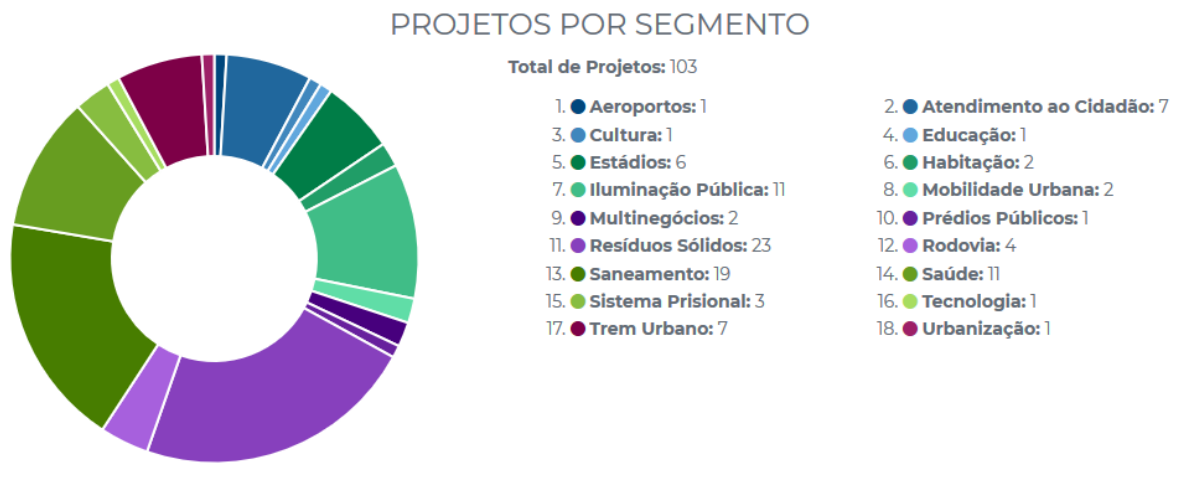


Figura 3: Distribuição das PPP assinadas no Brasil por segmento
Fonte: RADAR PPP, 2018

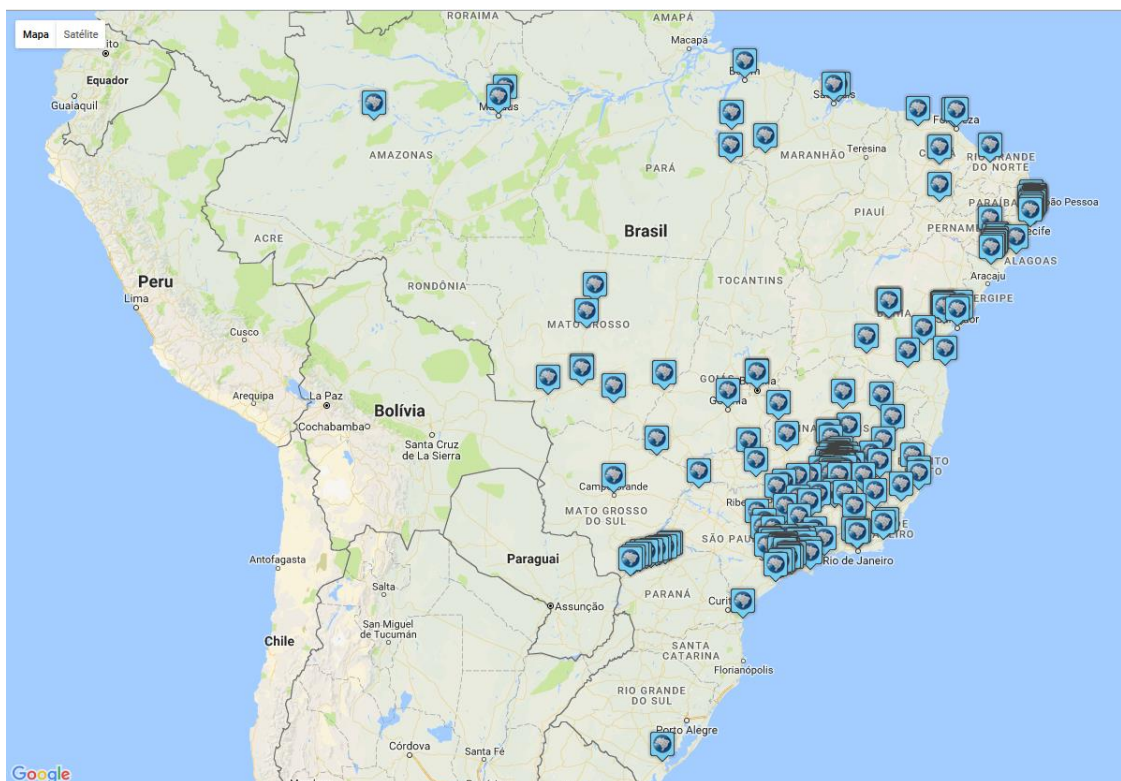


Figura 4: Contratos de PPP assinados no Brasil até 13/01/2018, por localidade
Fonte: RADAR PPP, 2018

No Brasil não existe legislação nacional com procedimentos e análises a que devem ser submetidos os projetos de infraestrutura para determinar seu prosseguimento ou melhor forma de execução. Especificamente para as PPP, a legislação determina que seja comprovada a conveniência e oportunidade da forma de contratação, sem especificar, no entanto, como deve ser essa comprovação. Alguns entes federativos possuem diretrizes específicas próprias, com

manuais ou guias contendo indicação do que deve ser observado para definir se um projeto é adequado para ser realizado como PPP e orientações para realização de análise de VfM, por exemplo, porém, na maior parte dos casos, sem criar obrigação para que sejam seguidos. Dessa forma, resta a cada ente federativo, ou mesmo a cada gestor de contrato, adotar os procedimentos que considerar necessários. Com isso, tanto os servidores quanto os projetos ficam sujeitos a questionamentos e intervenções subjetivos de órgãos de controle, perpetuando a cultura da “paralisia pela análise”, onde os projetos nunca são implementados por supostamente sempre necessitarem maior aprofundamento nas análises (RIBEIRO; PRADO, 2007), além do possível aumento de preços por parte dos licitantes em função do risco de suspensão do projeto devido a entendimentos divergentes e subjetivos dos órgãos de controle.

5 DEMONSTRAÇÃO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE NA CONTRATAÇÃO DE PPP NO BRASIL

Com o objetivo de entender como os gestores de contrato têm lidado com a obrigatoriedade de demonstração de conveniência e oportunidade da forma de contratação de uma PPP, solicitou-se o estudo utilizado para essa demonstração referente aos 103 contratos de PPP assinados no Brasil até janeiro de 2018. Desses 103, 79 apresentaram a justificativa da opção pela forma de contratação existente no processo ou prestaram informação definitiva sobre a inexistência ou não localização do estudo solicitado no processo, respostas estas que foram consideradas satisfatórias. As respostas foram obtidas entre março e dezembro de 2018, e o prazo médio entre a solicitação inicial e o fornecimento da resposta satisfatória foi de 96 dias. O Apêndice B apresenta os resultados obtidos de forma analítica. Importante observar que os resultados apresentados estão limitados pelos documentos que foram fornecidos, não sendo possível afirmar, na maioria dos casos, que não existe outro documento mais completo e que não tenha sido apresentado.

Entre as respostas recebidas, 7% informaram que a justificativa não existia ou não foi localizada no processo (Figura 5). Desses, somente um enviou a comprovação de cancelamento do contrato devido, entre outros motivos, à ausência do estudo de VfM; outros 4% apresentaram justificativas somente da importância do empreendimento, mas foram consideradas respostas satisfatórias por conterem no título, no texto ou na resposta ao e-SIC a informação de que esse foi o documento utilizado para justificar a opção pela PPP; 4% apresentaram ainda a informação solicitada, porém com justificativas consideradas genéricas por conterem somente vantagens e desvantagens das PPP de maneira geral, sem nenhuma especificidade sobre o projeto em questão; os outros 85% das respostas apresentadas contêm documentos que, em algum nível, apresentam razões que justificam a forma de contratação, sendo que 33% apresentaram somente questões qualitativas, 18% somente quantitativas, e 34% apresentaram análises tanto quantitativas quanto qualitativas (Figura 5).

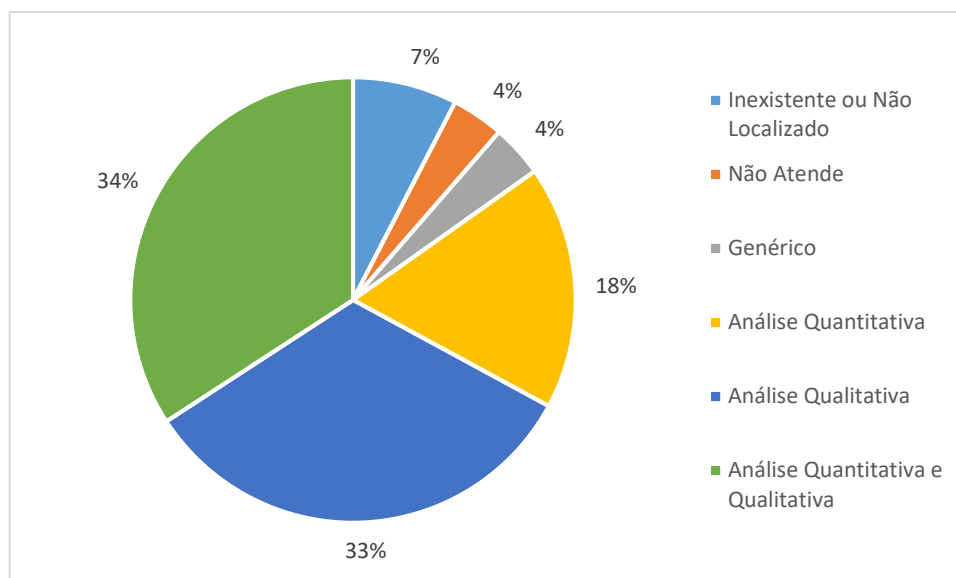


Figura 5: Classificação das respostas recebidas sobre o estudo de conveniência e oportunidade

Para minimizar a subjetividade na definição do que é uma justificativa genérica e do que é uma análise qualitativa, todas as justificativas que continham qualquer questão específica para o projeto ou setor foram consideradas como análise qualitativa. Dessa forma, a simples alegação de que os investimentos seriam muito vultosos para o poder concedente ou de que a operação por PPP representa melhoria em um fator específico da qualidade do serviço em questão, como redução de tempo de espera para atendimento, foram enquadradas como análises qualitativas. No outro extremo, também foram assim classificadas análises estruturadas, contendo as diferenças qualitativas existentes entre a contratação por PPP e a execução direta especificamente para o caso em estudo, com identificação de qual ponto é mais vantajoso em cada forma de contratação, inclusive com gradação que indica quão mais vantajoso em termos de “pouco” ou “muito”, por exemplo. Devido à grande heterogeneidade percebida nas análises qualitativas, não foi possível agrupá-las em categorias ou analisar recorrência de métodos.

Grande parte das análises qualitativas apresentadas trazem as vantagens gerais de uma PPP, como a transferência de riscos ao parceiro privado e a melhora na eficiência, à semelhança dos estudos considerados genéricos. Além disso, expõem questões específicas acerca das dificuldades enfrentadas na operação pública do serviço ou na disponibilização de recursos para os investimentos necessários. Um dos pontos que aparece em alguns estudos na descrição das vantagens de uma PPP é a inovação. O argumento é de que o setor privado possui maior flexibilidade para buscar e implantar inovações. Esse ítem exemplifica o fato de que as vantagens devem ser examinadas caso a caso, pois a PPP se caracteriza como um contrato de longo prazo, o que pode representar um entrave à inovação se não for previsto incentivo

adequado.

5.1 ANÁLISES QUANTITATIVAS

Foram consideradas análises quantitativas todo e qualquer tipo de quantificação de vantagens e de comparação econômico-financeira entre a execução por PPP e a execução direta ou por contratação tradicional.

Nas 41 análises quantitativas observadas, verificou-se a adoção de diferentes métodos para realizar a comparação entre as formas de contratação, que foram agrupados em quatro categorias. O mais frequente e verificado em 66% dos estudos quantitativos foi o “método do fluxo de caixa descontado”. O “método das alavancas” foi utilizado por 10% dos respondentes, e o “método do custo por unidade por outros 19%. Verificou-se ainda a realização de análise comparativa parcial em 5% das situações (Figura 6).

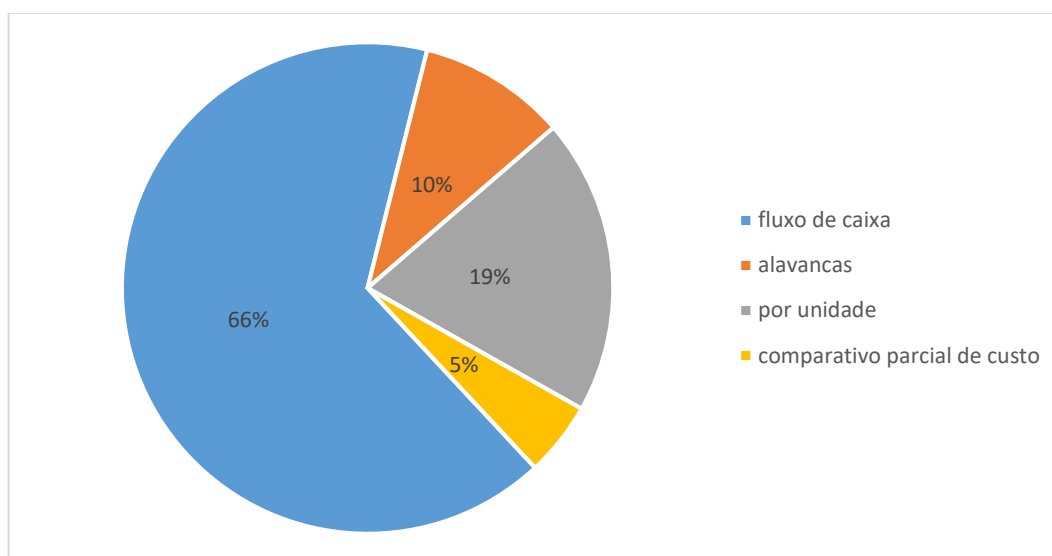


Figura 6: Classificação dos estudos comparativos por método utilizado

5.1.1 Método do fluxo de caixa descontado

O método do fluxo de caixa descontado é originário do modelo inglês, e tem como base a comparação do Valor Presente Líquido (VPL) para o poder concedente entre a opção de implantação por meio de PPP e o custo do PSC, estimado caso a execução e operação fossem realizados pelo governo ou por contratação tradicional, via lei nº 8666/93. Essa simulação considera o fluxo de caixa ao longo de todo o período previsto para a concessão, com estimativa dos custos de investimento, operação e manutenção, bem como das receitas previstas ao longo

de todo o período, trazidos a valor presente com utilização de uma taxa de desconto definida.

Nos estudos obtidos é possível verificar diferenças nas formas de aplicação e grau de detalhamento com que são quantificados os diversos custos e receitas na utilização desse método. Enquanto alguns estudos consideram as diferenças existentes nos custos e prazos de execução, nos impostos, nos custos financeiros, nos custos de manutenção e nos custos de transação incorridos nas contratações necessárias ao longo do período, além da quantificação dos riscos absorvidos pelo poder público e que seriam transferidos no caso de PPP, outros consideram somente um ou alguns desses fatores, ignorando as demais diferenças existentes. Ainda que o presente estudo não tenha como objetivo analisar o detalhamento e precisão na aplicação do método, deve-se notar que a excessiva simplificação com alteração somente de algumas variáveis entre o fluxo de caixa da PPP e a simulação do setor público podem aumentar sobremaneira a imprecisão do resultado, que naturalmente já possui todas as limitações de uma simulação. A utilização de poucas variáveis aumenta ainda a possibilidade de obtenção de um VfM direcionado pela escolha das variáveis mais favoráveis ao resultado pretendido, na medida em que a maior parte das variáveis possui naturalmente um viés favorável à execução por uma ou outra forma. Importa, ainda, observar que, na maior parte dos casos onde há quantificação dos riscos, somente são apresentados aqueles que são transferidos ao privado quando da estruturação de uma PPP e que seriam absorvidos pelo parceiro público na execução direta e os riscos que ficam retidos pelo parceiro público em qualquer uma das formas pretendidas. Não consideram, no entanto, riscos que seriam inexistentes no modelo público e passam a existir em uma PPP, como o risco de falência/desistência do privado ao longo do contrato que, por ser de longo prazo, pode implicar em altos custos para o poder público. Percebe-se que há possibilidade de direcionamento do VfM, a depender de como as variáveis são incorporadas ao modelo, corroborando com as críticas de Mackie e Preston (1998 apud HEALD, 2003) e Martin (2013) quanto à vulnerabilidade do modelo devido a sua subjetividade. Uma variável que é bastante discutida na utilização desse método é a taxa de desconto considerada para trazer os valores futuros a valor presente. Ainda que a discussão sobre qual a taxa adequada esteja além dos limites desse trabalho, observou-se, por exemplo, que somente alguns dos estudos utilizaram taxas de desconto diferentes para os dois fluxos de caixa a serem comparados, refletindo a Taxa Interna de Retorno⁴ (TIR) para o cálculo do VPL do modelo da PPP, e a taxa aplicável à dívida interna do poder concedente para o cálculo do VPL no modelo público, enquanto a maioria dos estudos adota a mesma taxa. Essa única diferença pode resultar na

⁴ Taxa de juros que anula o fluxo de caixa descontado de um investimento (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2002).

inversão do VfM obtido, o que reforça que, tão importante quanto a definição do método mais adequado para o cálculo, é sua adequada aplicação.

Uma variação interessante na adoção do método do fluxo de caixa descontado foi verificada em alguns dos estudos analisados, que trazem o valor da contraprestação como variável em função do VfM ou da taxa de atratividade esperados. Com isso, esses estudos apresentam um cenário onde a contraprestação proporciona um VfM máximo com atratividade mínima para o parceiro privado, e outro com atratividade máxima e VfM igual a zero. Nesse caso, o VfM é utilizado como parte dos insumos para determinar o intervalo aceitável da contraprestação a ser paga pelo parceiro público, garantindo que, se a contraprestação estiver no intervalo calculado, o projeto deve trazer VfM com atratividade ao setor privado. Ainda que a atenção quanto às variáveis utilizadas permaneça presente, essa aplicação do método se mostra mais interessante e completa do que a usual, pois não faz uma análise estática da situação já posta, mas participa da formação da proposta, trazendo um componente adicional para a análise de viabilidade e formação do valor de contraprestação a ser utilizado. Isso é relevante pois indica que a análise de VfM faz parte da formatação da proposta, atuando como uma ferramenta de gerenciamento e não é utilizada somente como um validador de escolha já realizada, em consonância com as conclusões de painel de especialistas reunidos pelo *World Bank Institute* (MARTIN, 2013).

5.1.2 Método das alavancas

O “método das alavancas” utiliza o VPL calculado pelo fluxo de caixa resultante da estruturação da PPP como base. A seguir, verifica-se quais os custos mais relevantes que sofrem alteração entre o modelo de PPP e de execução pelo setor público. Essas variáveis são chamadas de “alavancas”. A partir daí soma-se – ou subtrai – ao VPL base as diferenças de custos, trazidos a valor presente, de cada “alavanca”. Chega-se então ao VPL do setor público, também chamado de PSC na maioria dos estudos verificados, e a diferença entre o VPL de cada opção de contratação é considerada o VfM do projeto.

Os estudos que adotaram essa abordagem separaram as alavancas em: de investimento; de custos operacionais; e tributárias. As alavancas de investimento englobam as diferenças estimadas nos custos de implantação, aditivos contratuais, atrasos e custo de capital. As alavancas de custos operacionais envolvem as diferenças entre o gasto com pessoal e outros custos fixos de operação estimados para o parceiro privado e os esperados para operação semelhante pelo setor público. As alavancas tributárias consideram ineficiências tributárias esperadas para uma forma ou outra de contratação, e a redução de arrecadação decorrente de

depreciação dos ativos.

Esse método pode ser considerado uma simplificação do fluxo de caixa descontado, pois utiliza o fluxo de caixa estimado da PPP e calcula o VPL do PSC a partir das diferenças. Por ser um método muito parecido com o anterior, apresenta praticamente as mesmas limitações quanto à subjetividade, quantificação de riscos e taxa de desconto utilizada, e tem sua precisão diretamente afetada pela quantidade de alavancas consideradas e detalhamento com que são abordadas. O método das alavancas apresenta a vantagem de ser mais simples e expedito, exigindo uma quantidade menor de informações para sua elaboração.

Os estudos obtidos não apresentaram os cálculos de forma detalhada, porém é possível verificar que questões relevantes como a postergação ou antecipação de gastos, por exemplo, não foram consideradas em alguns momentos. Esse excesso de simplificações na utilização desse método resultou em estudos onde seria praticamente impossível o VfM ser contrário à PPP, com aplicação de alavancas com viés favorável à PPP em quase sua totalidade, sem considerar as alavancas que poderiam ser mais favoráveis à contratação tradicional ou execução direta. À semelhança do método do fluxo de caixa descontado e do observado em outros países, percebe-se que a análise quantitativa tende a ser usada para comprovar uma decisão tomada anteriormente.

5.1.3 Método do custo por unidade

O “método do custo por unidade” analisa o custo a ser pago pelo poder concedente e/ou usuário por cada unidade do serviço entregue, como o custo por pessoa atendida, por leito, por metro cúbico de água tratada ou por detento. Para determinar esse custo para a situação referência, em que o setor público é o responsável pela execução e operação, pode-se utilizar um custo já existente, no caso de ampliações de serviços, ou estimar o custo em função de serviço semelhante prestado pelo Poder Público, com as devidas adequações para a localidade ou outras especificidades existentes. O custo por unidade para a situação da PPP pode ser estimado com base no fluxo de caixa resultante da estruturação do projeto.

Nos estudos obtidos verificou-se, por vezes, a utilização do valor público de referência como limitador do valor a ser pago na PPP, de forma a garantir o VfM. Sendo viável e atrativa a realização de PPP com a utilização desse valor de referência, automaticamente se tem uma PPP que apresenta VfM positivo. Esses estudos agregam, ainda, uma validação qualitativa ao considerar que, mesmo sem desconto na licitação, os ganhos de qualidade previstos com a PPP garantiriam um melhor custo-benefício na utilização do recurso público.

Para os casos em que o custo de referência é baseado em serviço já prestado, percebe-se nessa metodologia um equilíbrio interessante entre o esforço necessário para fazer a análise e a confiabilidade do resultado obtido. Esse método utiliza um dos princípios das PPP, que é a atenção ao resultado, e não à forma de execução. Ao comparar o custo final da unidade do serviço prestado, deixa-se de observar se o custo da obra ou de determinado serviço de manutenção será mais caro ou mais barato, e passa-se a observar se o cidadão está obtendo um serviço de qualidade igual ou superior por valor igual ou inferior. Sua principal limitação está nos casos em que não há um valor de referência pré-existente que permita uma comparação com o custo por unidade da PPP. Nessa situação, o valor de referência deverá ser estimado por meio de simulação do fluxo de caixa com os custos do setor público, à semelhança dos métodos anteriores e, conseqüentemente, com as mesmas limitações.

5.1.4 Considerações sobre as análises quantitativas obtidas

Em 5% dos casos analisados foi verificada uma análise comparativa parcial, não tendo sido enquadrada, portanto, em nenhum dos métodos considerados (Figura 6). A análise parcial pode se configurar por comparações restritas ao custo de implantação em uma PPP e em uma execução direta, ou então aos custos mensais de operação e manutenção. Esses estudos, por não considerarem a totalidade do período e dos custos do projeto, não podem ser considerados completos, servindo somente como complementação a outros fatores ou justificativas apresentados.

Dentre os estudos quantitativos, poucos são os que buscam incorporar ganhos sociais nos cálculos. A maioria deles apresenta somente a comparação de custos para o poder concedente, sem avaliar ganhos e perdas para o restante dos atores envolvidos. Uma exceção foi o estudo da PPP de saneamento do Estado de Pernambuco, que traz agregado ao cálculo do VPL da PPP uma variável que chamou de “economia social”. Esse valor foi obtido por meio do cálculo dos ganhos financeiros decorrentes do menor prazo para execução do empreendimento, já que o fluxo de caixa da execução direta considerou a realização dos investimentos necessários ao longo de 30 anos, contra um prazo de 12 anos na PPP. Esses ganhos foram calculados de forma simplificada, considerando somente a economia estimada com saúde, e incorporados ao cálculo do VPL nas duas situações comparadas. Outro exemplo está no estudo da PPP do Estado de Minas Gerais referente à MG-050, que incorporou no cálculo os custos operacionais para os usuários decorrentes da postergação dos investimentos no caso da execução direta. Esses exemplos ainda são tímidos, porém avançam no sentido de incorporar vantagens qualitativas

de forma quantitativa, pois vão além somente dos benefícios financeiros diretos para o poder concedente e passam a considerar os ganhos para a sociedade.

Outro ponto observado foi que alguns dos estudos não comparam situações exatamente iguais entre a execução por PPP e direta, o que é plenamente justificado quando apresentam a comparação do que é possível fazer em cada situação, como sugerido por Heald (2003), e não estimativas irreais e impossíveis de serem realizadas. No entanto, algumas comparações acabam sendo inócuas como, por exemplo, situação em que foi comparada uma solução regionalizada para disposição final de resíduos sólidos urbanos por meio de PPP contra soluções individualizadas- e notadamente mais onerosas- na execução direta. Ao ignorar a possibilidade de que, mesmo sem a PPP, os municípios se consorciem ou busquem outra forma de solução regionalizada, está se trazendo para a PPP o mérito da melhor solução técnica e financeira quando, na verdade, essa solução se apresenta possível e viável para qualquer das formas de execução. Novamente, é observada a possibilidade de direcionamento da análise de VFM quando as premissas não são adequadamente consideradas.

5.2 AUSÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS

Verificou-se nas experiências internacionais apresentadas que, frequentemente, a utilização das PPP se tornou atraente em função das limitações orçamentárias imediatas do setor público. Em função disso, a segunda forma de categorização das respostas se atém a essas questões, segregando, dentre as análises qualitativas e/ou quantitativas apresentadas, aquelas em que a escassez de recursos públicos e/ou baixa capacidade de endividamento do poder concedente aparecem como justificativa para adoção da PPP.

Essa categorização é independente da classificação por tipo de análise realizada, portanto não difere situações em que a alegação de ausência de recursos foi acompanhada, ou não, de outras justificativas quantitativas ou qualitativas.

Entre as 67 análises apresentadas, 43% indicaram esse fator como relevante para a decisão, sendo que somente 30% das 67 demonstraram quantitativamente a limitação (Figura 7).

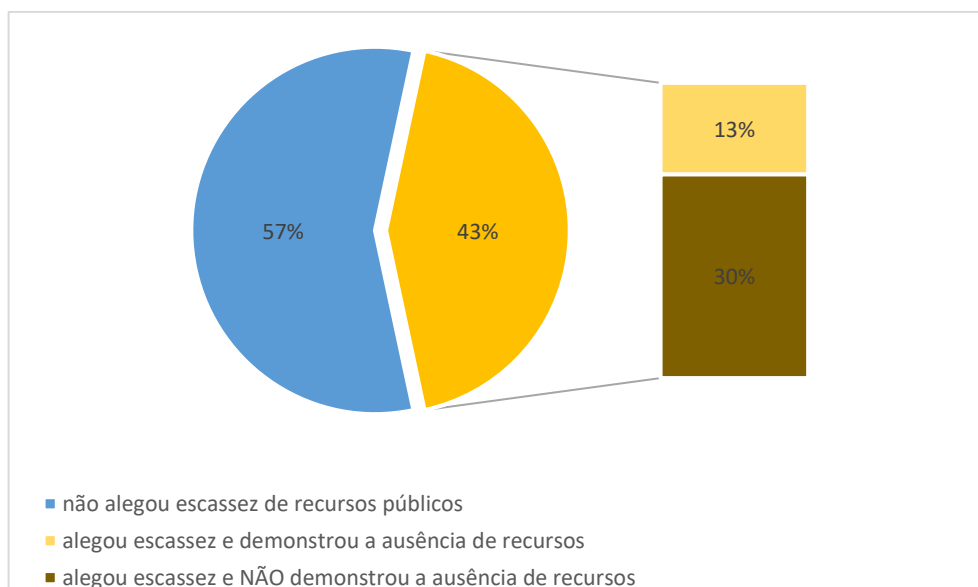


Figura 7: Levantamento das justificativas apresentadas que envolvem ausência de recursos públicos e se houve comprovação dessa alegação.

A demonstração da ausência de recursos se deu de várias formas: demonstração da impossibilidade de realização dos investimentos pelo setor público por meio da apresentação do orçamento anual e comparação aos investimentos necessários; demonstração da necessidade de postergação ou alongamento dos investimentos por um período maior do que o desejado, também por meio da apresentação do orçamento disponível anualmente para os investimentos necessários; e análise do impacto orçamentário que o investimento previsto representaria em relação a outros gastos fixos, obrigatórios e previstos. Observa-se que, à exceção da primeira, as demais demonstrações não podem ser consideradas definitivas, pois não comprovam a inviabilidade do investimento, e sim a necessidade de postergação ou de priorização na utilização dos recursos. Deveriam, portanto, ser sempre acompanhadas de demonstrações quantitativas do impacto gerado pela postergação ou dos custos dos demais investimentos que deixarão de ser realizados.

6 DISCUSSÃO

Ao analisar as respostas obtidas à solicitação da justificativa da conveniência e oportunidade da opção por PPP, fica evidente a falta de padrão no atendimento ao artigo 10, inciso I, alínea a, da lei nº11.079/04. A inexistência de diretrizes mínimas para atendimento a essa alínea gera dificuldades para os interessados em realizar PPP, pois leva a uma situação onde toda e qualquer justificativa pode ser tanto aceita, como questionada pelos órgãos de controle. A falta de padrão justifica ainda, em parte, a dificuldade na obtenção dos estudos junto aos entes públicos, com longo tempo entre a solicitação inicial até a obtenção dos estudos e necessidade frequente de reiterações, complementações e esclarecimentos em função do recebimento de documentos diferentes do solicitado.

Foi possível perceber, nas respostas e questionamentos recebidos dos concedentes, que muitas vezes não existe clareza no entendimento sobre os objetivos do estudo exigido, levando à inclusão de uma justificativa no processo somente para cumprimento da lei, sem trazer ganho efetivo ao projeto. Isso se evidencia no fato de 48% dos concedentes não ter apresentado um estudo quantitativo para demonstrar a conveniência e oportunidade da forma de contratação. Ainda que uma análise qualitativa seja criteriosa, dificilmente pode ser considerada um estudo técnico que isoladamente justifique a escolha da forma de contratação, devendo, sempre que possível, ser apresentada em conjunto com uma análise quantitativa (ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.*, 2016). Isso porque as análises qualitativas apresentam as vantagens que potencialmente serão percebidas com a execução por meio de PPP, e se o projeto reúne características que indicam que a PPP pode trazer ganhos. Essas vantagens não são insignificantes nem devem ser ignoradas, porém compõem os elementos iniciais utilizados para verificar se é justificado o início de estudos para estruturação de uma concessão.

Os resultados demonstram ainda que mesmo as análises quantitativas possuem uma enorme variação entre si, tanto nos métodos como nas premissas adotadas. Em muitos desses estudos é possível perceber certo direcionamento do resultado causado pela escolha das variáveis, o que indica que a análise do VfM por vezes é realizada somente para ratificar o que já foi decidido, replicando o observado nas experiências internacionais.

A grande variedade e subjetividade verificada nas justificativas corrobora discussão trazida sobre a necessidade de justificar a adoção de PPP como forma de contratação. A lei nº 11.079/04 impõe aos entes públicos com intenção de realizar uma PPP a obrigatoriedade de identificar as razões que justifiquem o meio escolhido, no entanto não se percebe imposição de condição semelhante para os casos em que se opta pela execução direta. Se a gestão pública, por princípio,

deve buscar a maximização dos benefícios à sociedade, então todas as decisões sobre fazer ou não fazer, bem como a forma de fazer, deveriam ser avaliadas e justificadas, com existência de diretrizes mínimas para guiar o executor público (BURGER; HAWKESWORTH, 2011).

Os recursos disponíveis para realizar todas as intervenções são os mesmos, portanto, as necessidades e possibilidades de utilização desses recursos deveriam ser analisados em um planejamento macro da cidade, estado ou país. Para maximizar os benefícios à sociedade, as decisões deveriam ser tomadas mediante análise do cenário da forma mais ampla possível, e não de um empreendimento por vez. Esse processo se inicia com um levantamento de todas as necessidades da população, acompanhado da análise das possibilidades de atendimento que os recursos disponíveis oferecem. Deve-se, então, combinar o momento e meio de execução de cada um dos projetos de forma a obter o melhor VfM para o conjunto de investimentos, ainda que fosse possível obter um VfM melhor para alguns dos projetos isoladamente.

No entanto, uma análise tão ampla e de longo prazo tem um custo alto - tanto em tempo quanto em recursos-, podendo inviabilizar o próprio estudo e, conseqüentemente, os investimentos. Para evitar uma paralisia do Estado na tentativa da opção ótima, deve-se buscar o equilíbrio, possivelmente com análise conjunta dos investimentos necessários a médio prazo, que trariam uma maior complexidade à análise e aos resultados, porém sem inviabilizar os investimentos. Considerando que a maioria das cidades e estados do Brasil não contam com planejamento a longo prazo com esse nível de detalhamento, e que ainda se convive mais com planos de governo do que planos de Estado, a justificativa de cada projeto isoladamente ainda se apresenta como o meio mais eficiente na busca pela melhor utilização dos recursos públicos.

6.1 RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Como pôde ser observado nos resultados obtidos, um dos caminhos mais utilizados no Brasil para comprovar a conveniência e oportunidade da contratação de uma PPP é a alegação de ausência de recursos públicos para realizar o empreendimento de forma direta. Parte dos concedentes utilizou isoladamente essa justificativa, entendendo como suficiente para fundamentar a adoção de uma PPP, e nem todos buscaram demonstrar essa limitação.

Burger e Hawkesworth (2011) consideram que a decisão sobre o meio a ser utilizado para execução do investimento só deve ser tomada após a definição sobre a real necessidade do projeto e disponibilização de recursos, de forma a evitar manipulações nas análises. Similarmente, na Austrália um projeto somente pode prosseguir para a fase de estruturação, seja por PPP ou pelo meio tradicional, se comprovado que existem recursos para sua execução,

de modo a garantir que, no momento da análise do VfM, não haverá incentivos para que seja favorável à PPP (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2016a). Ainda que haja divergência sobre esse tema, e muitos considerem que a falta de recursos é suficiente para demonstrar a conveniência da opção por PPP, é lógico pensar que essa limitação deva ao menos ser comprovada, sob risco de transformar a fundamentação exigida em uma simples declaração.

Isso leva à seguinte pergunta: comprovada a ausência de recursos, passa a PPP a ser automaticamente a solução adotada? Para uma resposta adequada é necessário, antes de tudo, lembrar que, ainda que o pagamento das contraprestações ocorra ao longo de vários anos, trata-se de gasto dos mesmos – ou até mais – recursos públicos. Isso leva ao entendimento de que a simples alegação da ausência de recursos imediatos para execução do projeto de forma direta ou por meios tradicionais de contratação não credencia automaticamente a PPP como a melhor forma a ser adotada.

Na busca por garantir a melhor utilização desses recursos é importante quantificar os prejuízos advindos da postergação dos investimentos, resultante da limitação financeira. Sendo esse prejuízo imensurável, como a provável perda de vidas ou geração de danos irreparáveis ao meio ambiente, estaria justificada a opção da forma de contratação por PPP, sendo a única que cessaria ou evitaria esses danos imediatamente ou no menor prazo possível. Nos demais casos, onde o prejuízo é material e/ou financeiro, ele pode ser quantificado e posteriormente incorporado à análise do VfM, como verificado em alguns dos estudos analisados.

Importa observar ainda as experiências internacionais, como o Canadá e Reino Unido, onde as primeiras PPP foram realizadas com foco nas questões orçamentárias e em não aumentar a dívida pública. A migração desses modelos iniciais para modelos mais focados nos benefícios para a sociedade demonstra que a resolução de restrições orçamentárias não pode ser o objetivo principal de um programa de PPP, corroborando o entendimento de que a ausência de recursos públicos, isoladamente, não deve justificar a adoção da PPP como forma de contratação.

6.2 MÉTODOS PARA ANÁLISE QUANTITATIVA

Grande parte das PPP contratadas no Brasil utilizaram estudos comparando os custos para o poder concedente da execução direta ou por contratação tradicional aos custos da execução por PPP como forma de comprovar a conveniência e oportunidade da forma de contratação.

O método do fluxo de caixa descontado, que é o mais utilizado no Brasil, apresenta um alto grau de subjetividade, pois ao simular o fluxo de caixa para execução direta, muitos fatores podem influenciar no VPL obtido. Por exemplo, considerar ou não os custos de transação, os

riscos envolvidos, ou os aditivos contratuais historicamente percebidos podem alterar substancialmente o resultado. A taxa de desconto a ser utilizada é outro fator chave, e que deve ser estudado à parte para definição de um padrão na sua utilização, de forma a evitar manipulação dos resultados de acordo com o melhor para cada caso, ou com o entendimento e convicção pessoal do responsável pela estruturação. Ainda que apresente essas fragilidades, é um método já consagrado e muito utilizado ao redor do mundo, o que permite um amadurecimento mais rápido do modelo.

Na análise dos projetos que utilizaram o método das alavancas, percebeu-se que o espaço para subjetividade e direcionamento é ainda maior do que no método do fluxo de caixa descontado. Enquanto na simulação do fluxo de caixa para contratação tradicional ou execução direta a premissa é elaborar o fluxo estimando todos os custos para o setor público, no método das alavancas parte-se do fluxo elaborado para a PPP e somente somam-se ou subtraem-se valores nas alavancas em que se considera que o custo na execução direta é diferente do considerado para a PPP. À semelhança do método do fluxo de caixa, a escolha das alavancas ou das variáveis que serão consideradas é determinante para obtenção de um VfM positivo ou negativo. Nesse método, no entanto, adiciona-se ainda a simplificação de, por muitas vezes, não considerar variações dos custos e receitas no tempo entre um fluxo e outro, pois a visualização e aplicação dessas variações é dificultada pelo formato adotado no método. Por utilizar menos variáveis, e com uma aplicação simplificada, mostra-se como um método que poderia ser adotado em análises preliminares ou intermediárias no processo.

Comparado aos métodos analisados anteriormente, o método do custo por unidade é o que apresenta menor subjetividade e menor possibilidade de manipulação do resultado. Ao comparar o custo já incorrido pelo setor público no fornecimento do serviço, não há necessidade de analisar cada um dos fatores individualmente, reduzindo drasticamente a subjetividade na aplicação do método. No entanto, na aplicação desse método deve-se cuidar para que a comparação seja realizada entre custos que consideram efetivamente situações semelhantes de execução e operação, e que todos os diferenciais percebidos sejam sensibilizados no cálculo. Podem existir custos ocultos na execução direta, como custos de manutenção emergencial, que não estão devidamente contabilizados no valor base considerado, ou pode haver algum risco retido não considerado no custo da PPP, e que inexistente no caso da execução direta. Um dos maiores problemas percebidos nesse método é sua aplicação restrita a projetos em que é possível levantar o custo por unidade na execução e operação pelo setor público em situação semelhante já existente, seja no próprio projeto, como é o caso quando se trata de ampliação de operação, ou em situação análoga. Mesmo diante desses limitadores, esse método se apresenta

menos suscetível às análises subjetivas quando comparado aos demais, além de exigir a análise e o levantamento dos custos de poucos elementos, alinhado ao estudo do Martin (2013), que sugere a adoção de métodos simplificados em países que ainda não possuem históricos de dados confiáveis.

Uma crítica que pode ser feita é que, ao realizar a comparação do custo por unidade, na verdade estão sendo desprezados alguns ganhos de qualidade exigidos na PPP, comparando-se, portanto, custos de serviços semelhantes, porém com qualidade diferente. Porém, esse ponto leva a uma pergunta: a comparação realmente deveria ser feita para uma mesma condição de operação?

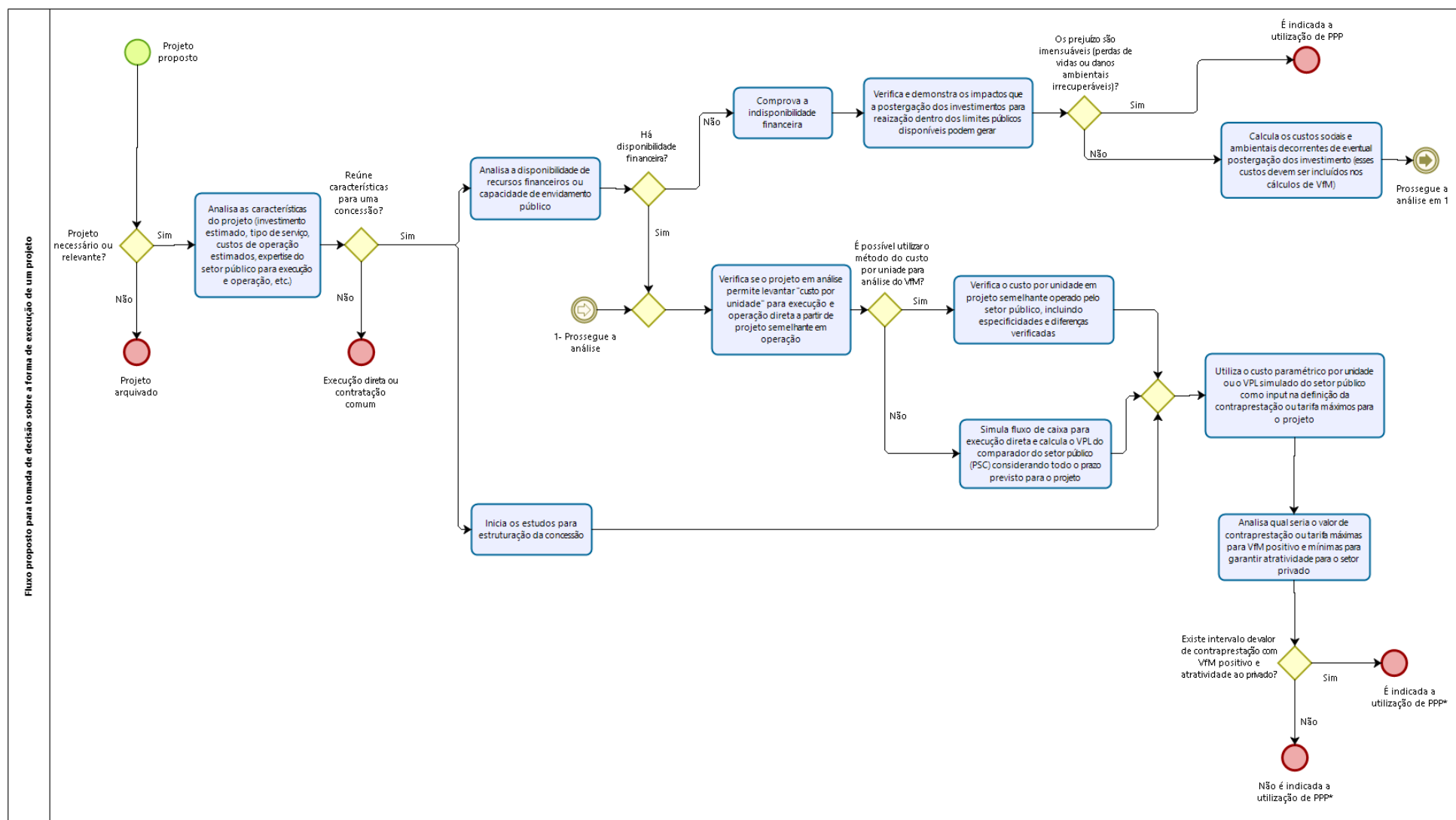
A resposta imediata ao analisar a literatura seria sim, deve-se utilizar índices semelhantes de qualidade para que a comparação seja correta. No entanto, cabe observar que a comparação para níveis de qualidade semelhantes pode levar a situações onde o custo por unidade da PPP será inferior ao estimado para execução direta, porém muito superior ao atualmente gasto para esse serviço. Usando como exemplo unidades prisionais, isso poderia resultar em uma unidade operada por PPP com nível de qualidade bastante superior às demais, porém com custo igualmente superior. Considerando que os recursos destinados à manutenção e operação das penitenciárias são limitados, poderia ser mais importante, com maior retorno à sociedade, destinar recursos semelhantes a todas as unidades, buscando incrementar gradativamente a qualidade de forma igualitária entre elas, ao invés de melhorar demasiadamente uma ou um conjunto delas, às custas da redução dos valores gastos com as demais. Nesse exemplo, se a comparação for feita em relação aos gastos atuais, garante-se que a PPP não receberá recursos além dos que já seriam direcionados àquela unidade e, conseqüentemente, não compromete a operação do restante do sistema. Dessa forma, qualquer ganho nos níveis de qualidade pode significar que efetivamente o projeto apresenta VfM, já que é um ganho obtido a partir da manutenção do custo. Portanto, é importante que cada caso seja analisado sob a ótica do interesse público, para que o estudo de VfM não seja realizado de forma isolada e acabe trazendo mais prejuízos para a sociedade a longo prazo do que os benefícios percebidos no projeto isolado.

7 PROPOSTA DE FLUXO PARA ANÁLISE DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE

Diante da ausência de regulamentação, e a conseqüente falta de padronização por parte dos poderes concedentes de PPP no Brasil no atendimento à obrigatoriedade de demonstração de conveniência e oportunidade da forma de contratação, elaborou-se proposta de fluxo a ser seguido para esse procedimento (Fluxograma 1). A proposta considera as experiências internacionais observadas, e procura incorporar ao máximo práticas já utilizadas no Brasil, em maior ou menor grau, garantindo sua aplicabilidade.

O fluxo de qualquer projeto se inicia na sua proposição, seja pelo setor privado, pela população, por uma secretaria específica ou por qualquer outro ator. O primeiro passo é verificar se o projeto é necessário ou relevante para a população, para o poder público e/ou para a economia local. Essa análise pode ser feita por meio de uma análise completa de custo-benefício, de custo-efetividade ou uma análise multicritério, dentre outros meios utilizados pelos gestores públicos para auxiliar na tomada de decisão sobre a priorização de investimentos, estando fora do escopo desse trabalho o estudo desses métodos e propostas sobre sua utilização. Se não for considerado necessário nem relevante, o projeto deve ser arquivado, com as devidas justificativas, disso dando conta à população e aos responsáveis pela proposta.

Confirmada a relevância do projeto, o passo seguinte é verificar dentre as diversas formas possíveis para execução dos investimentos, operação e manutenção, qual ou quais se mostram mais adequadas, em uma primeira análise. Para isso, realiza-se uma análise qualitativa, observando se o projeto reúne características que permitam uma concessão e, ainda, que sugiram que possa ser vantajosa, com ênfase em eventuais limitações legais, nos custos estimados, se o setor público detém a expertise necessária e se existe a possibilidade de transferência de riscos.



Fluxograma 1: Fluxo proposto para análise de conveniência e oportunidade para contratação de PPP no Brasil.

*a indicação ou não da utilização de PPP não deve ser considerada como uma decisão definitiva em função de um número, posto a subjetividade da análise.

Para minimizar a subjetividade dessa etapa, sugere-se a elaboração e adoção de perguntas padrão para cada setor, como por exemplo as perguntas chaves sugeridas no *The APMG PPP Certification Guide* (ASIAN DEVELOPMENT BANK *et al.*, 2016):

- existem riscos ou incertezas que não são gerenciáveis pelo setor privado?
- o projeto pode ser feito como uma PPP dentro dos limites e exigências legais estabelecidos?
- o projeto é grande o bastante para justificar os custos de estruturação e transação de uma PPP, sem ser grande demais para o mercado ou para os financiadores?
- existe interesse e indicativo de competitividade para o setor? Existem outros projetos no mesmo setor sendo realizados por meio de PPP?
- faz sentido unir construção e operação e/ou manutenção em um único contrato?
- os requerimentos de desempenho são claramente identificáveis e objetivos?

Sendo a concessão um caminho possível e promissor, inicia-se então o desenvolvimento dos estudos e, paralelamente, a verificação da disponibilidade financeira para execução direta ou possibilidade de endividamento público. Não havendo disponibilidade financeira do setor público para o momento, essa limitação deve ser demonstrada de forma inequívoca, comprovando que os investimentos necessários ultrapassam a capacidade financeira disponível e que não há capacidade de endividamento.

Conforme discutido na seção 5.2, a demonstração de ausência de disponibilidade financeira não deve ser, por si só, um validador automático da adoção de PPP como forma de contratação. Portanto, deve-se analisar qual seria o prazo necessário para que os investimentos fossem realizados com recursos ou financiamento públicos, e os impactos que essa postergação dos investimentos causariam à população, aos usuários e ao meio ambiente. Se essa análise levar à conclusão de que esses impactos trariam prejuízos imensuráveis, como a colocação de vidas em risco ou danos irreversíveis ao meio ambiente, sugere-se considerar justificada a adoção da PPP para implantação do projeto. Ainda assim, como boa prática, é interessante realizar a análise de VfM e buscar que os recursos sejam aplicados de forma mais eficiente do que seriam no caso de execução direta.

Se o alongamento do prazo não representar riscos diretos à vida ou danos irreversíveis ao meio ambiente, deve-se quantificar os prejuízos, bem como eventuais benefícios advindos da postergação do investimento como, por exemplo, menor poluição ou não criação de congestionamentos. Esses custos devem ser incorporados ao estudo quantitativo de VfM a ser elaborado posteriormente.

Caso exista disponibilidade financeira do proponente ou os prejuízos decorrentes da postergação dos investimentos possam ser quantificados, inicia-se a análise quantitativa do

VfM. Devido a uma menor subjetividade e maior simplicidade na coleta de dados para o método do custo por unidade, quando comparado aos outros métodos utilizados no Brasil, sempre que possível, esse deve ser o método adotado. Para tanto, deve-se analisar se o projeto reúne características que permitam a comparação do custo por unidade, por meio da verificação se existe projeto semelhante com execução e operação diretas ou com contratação por modelo tradicional. Analisa-se, então, se o custo de referência pode ser adotado imediatamente ou se há necessidade de alguma adequação, como a incorporação de custos de manutenção emergencial eventualmente não contabilizados ou de eventual aquisição de terreno que será responsabilidade do parceiro privado.

O custo por unidade resultante deve, então, ser incorporado à modelagem econômico-financeira que compõe os estudos para estruturação do projeto de concessão, cujo desenvolvimento foi iniciado paralelamente à verificação sobre a disponibilidade de recursos públicos. Pode-se utilizar o custo de referência por unidade como limitador na definição do valor máximo das contraprestações a serem pagas pelo parceiro público. Verifica-se, ainda, qual seria o menor valor de contraprestação para manter a atratividade do projeto para o parceiro privado. De posse desses dois valores é possível apresentar uma faixa de valores de contraprestação que garantiriam, simultaneamente, VfM ao projeto e atratividade ao setor privado. No entanto, se o valor máximo para garantir VfM for inferior ao valor mínimo de atratividade, o projeto se mostra inadequado para ser executado como PPP, nas condições estudadas. Nesse caso, devem ser verificadas as condições iniciais e se é interessante e possível para o projeto alterar alguma dessas condições antes de refazer a análise, ou então optar pela execução por meio da contratação tradicional.

Caso não seja possível a utilização do método do custo por unidade, utiliza-se o método do fluxo de caixa descontado, com a preparação do PSC simulando o fluxo de caixa para o caso de execução direta. Deve-se atentar para que todos os custos e receitas relevantes sejam devidamente incorporados, tanto os positivos quanto os negativos, de forma a minimizar possível viés na análise. Similarmente aos casos em que for utilizado o método do custo por unidade, o VPL obtido para o PSC deve ser utilizado como limitador no fluxo de caixa estimado da PPP, servindo como elemento para definição da contraprestação a ser paga pelo parceiro público.

Alternativamente, pode-se utilizar os custos obtidos, tanto o custo por unidade quanto o VPL do fluxo simulado, para comparação com o valor obtido a partir do fluxo estimado da PPP, nos casos em que a contraprestação do parceiro público já esteja previamente definida, por exemplo. No entanto, a utilização dessa alternativa deve ser evitada, pois a existência de um número

prévio a ser buscado aumenta a subjetividade e possibilidade de manipulação na escolha das variáveis.

Ressalta-se que a análise quantitativa, independentemente do método utilizado, sempre carrega um grau de subjetividade, pois é baseada em muitas premissas e estimativas, em especial na elaboração do fluxo de caixa, tanto da PPP quanto do PSC. Assim, deve-se analisar com cautela os resultados, em especial quando os resultados numéricos apresentam VFM positivo ou negativo muito pequeno. O gestor público deve estar atento às particularidades de cada caso, e considerar questões qualitativas que eventualmente não tenham sido possíveis incorporar à análise quantitativa, sempre com o cuidado de registrar toda e qualquer consideração que o levou à opção da forma de contratação.

O fluxo proposto é de simples aplicação, permitindo uma padronização inicial na forma de comprovar conveniência e oportunidade da forma de contratação nas PPP. Essa padronização de procedimentos é o primeiro passo para aumentar transparência e grau de confiança na definição sobre a melhor forma de executar os investimentos, porém não atingirá seu objetivo se não for acompanhada de definições claras das variáveis consideradas nas análises quantitativas, assim como de atuações sérias e com planejamento dos governos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a identificar como é realizada a análise do VfM em outros países que utilizam PPP e levantar como o tópico foi tratado nas PPP já contratadas no Brasil, com o intuito de apresentar uma proposta de fluxo padronizado para análise da conveniência e oportunidade da forma de contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil.

Verificou-se que diversos países possuem diretrizes para análise do *Value for Money* dos projetos, muitas vezes divididos em uma primeira análise qualitativa, seguida de análise quantitativa por meio de comparação do modelo da PPP com um projeto público de referência.

No Brasil, a Lei nº 11.079/04 determina, em seu Art. 10, inciso I, que todo processo licitatório de PPP deve ser precedido de demonstração da conveniência e oportunidade da forma de contratação. A ausência de regulamentação sobre como deve ser essa demonstração, todavia, leva a uma pluralidade de formas, tendo sido verificado que quase 50% das PPP contratadas no Brasil não realizaram análises quantitativas para identificar as razões da forma de contratação.

Diante da importância dessa análise para a demonstração da conveniência e oportunidade da forma de contratação, já reconhecida mundialmente, foi proposto um fluxo padronizado para análise da conveniência e oportunidade da forma de contratação de PPP, passando pelos principais pontos de tomada de decisão do processo.

Em consonância com as boas práticas mundiais, o fluxo proposto inicia-se em momento anterior à escolha da forma de execução e, portanto, deve ser utilizado para todo investimento a ser realizado. Dessa forma, garante-se que a definição sobre a relevância e priorização do projeto deve ser sempre o primeiro passo, como parte de um planejamento macro, e somente depois deve-se fazer a análise sobre a melhor forma de execução. Os métodos utilizados no fluxo proposto foram extraídos de processos contratados no Brasil, garantindo sua aplicabilidade imediata, e o método do “custo por unidade” foi identificado como o mais adequado para realização das análises quantitativas do VfM.

Reforça-se, ainda, que o fluxo proposto nesse trabalho deve ser visto como um ponto de partida, garantindo uma padronização mínima na escolha da forma de execução de empreendimentos no Brasil. Faz-se relevante acompanhar a evolução dessas análises e passar a coletar dados de forma sistemática, para que as análises de VfM possam ser retroalimentadas e usadas para ratificar ou retificar o fluxo proposto e a escolha do melhor método a ser utilizado.

Espera-se, assim, que a proposta apresentada desse trabalho contribua para a segurança e a regulamentação processual, além de promover uma maior transparência na escolha do método de contratação dos serviços públicos no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASIAN DEVELOPMENT BANK; *et al.* **The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide, Chapter 4: Appraising PPP Projects.** Washington: World Bank Publications, 2016. 113 p. Disponível em: <<https://ppp-certification.com/pppguide/download>>. Acesso em: 29 dez. 2017. .

ASIAN DEVELOPMENT BANK *et al.* **The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide, Chapter 3: Project Identification and PPP Screening.** Washington: World Bank Publications, 2016. 58 p. Disponível em: <<https://ppp-certification.com/pppguide/download>>. Acesso em: 29 dez. 2018. .

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14653-4 Avaliação de bens - Parte 4 : Empreendimentos.** Associação Brasileira de Normas Técnicas Rio de Janeiro: [s.n.], 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Estabelecimento da Estrutura das APP: Estabelecimento do Arcabouço Institucional das APP. **Alianças Público Privadas para o Desenvolvimento: Implementando Soluções no Brasil.** [S.l: s.n.], 2015a.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Identificação, Seleção e Avaliação de Projetos de APP: Avaliação de Projetos. **Alianças Público Privadas para o Desenvolvimento : Implementando Soluções no Brasil.** [S.l: s.n.], 2015b.

BERNAREGGI, Gian Maria. Falências do mercado e falências do Estado. Uma introdução. In: LODOVICI, E. Samek; BERNAREGGI, G. M.; FINGERMANN, Henrique (Orgs.). . **Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais, v. I: Teoria e Prática.** São Paulo: Summus, 1992. p. 13–26.

BORGONOV, Elio; CAPPELLIN, Riccardo. Capacidades empresariais e gerenciais no manejo dos recursos públicos. In: LODOVICI, E. Samek; BERNAREGGI, G. M.; FINGERMANN, Henrique (Orgs.). . **Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais, v. I: Teoria e Prática.** São Paulo: Summus, 1992. p. 137–150.

BOURN, Sir John. **Public sector auditing: is it value for money?** Cornwall: John Wiley & Sons Ltd., 2007. .978-0-470-05722-3.

BRASIL. **Constituição (1988).** Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017. 514 p. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017. .

BRASIL. Decreto nº 9.669, de 02 de janeiro de 2019 . Brasília, DF: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9669-2-janeiro-2019-787576-publicacaooriginal-157167-pe.html>>. Acesso em: 12 fev. 2019. , 2019

BRASIL. Lei nº 13334, de 13 de setembro de 2016 . Brasília, DF: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm>. Acesso em: 15 nov. 2017. , 13 set. 2016

BRASIL. Lei nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995 . Brasília, DF: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017. , 1995

BUCCINI, Aline Rabelo Assis; PAIVA, Danuza Aparecida De; ALMEIDA, Thiago Ferreira. Value for Money: As PPP trazem eficiência? Uma Análise do projeto das Unidades de Atendimento Integrado do Governo de Minas Gerais. **VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública** Brasília, DF. 2015.

BURGER, Philippe; HAWKESWORTH, Ian. How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement. **OECD Journal on Budgeting** v. 2011, n. 1, p. 1–56 , 2011.1608-7143.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. **National Public Private Partnership- Policy Framework**. [S.l: s.n.], 2016a. Disponível em: <<https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/index.aspx>>. Acesso em: 3 jan. 2019. .978-1-925401-16-5.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. **National Public Private Partnership Guidelines- Volume 2: Practitioners’ Guide**. [S.l: s.n.], 2016b. Disponível em: <<https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/index.aspx>>. Acesso em: 3 jan. 2019. .9781921095740.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. **National Public Private Partnership Guidelines- Volume 4: Public Sector Comparator Guidance**. [S.l: s.n.], 2016c. Disponível em: <<https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/index.aspx>>. Acesso em: 3 jan. 2019. .9781921095740.

EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE. **France: PPP Units and Related Institutional Framework**. Luxembourg: [s.n.], 2012a. Disponível em: <<http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/epec-france-ppp-unit-and-related-institutional-framework.htm>>. Acesso em: 9 fev. 2019. .

EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE. **United Kingdom - England: PPP Units and Related Institutional Framework**. Luxembourg: [s.n.], 2012b. 46 p. Disponível em: <<http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/epec-uk-england-ppp-unit-and-related-institutional-framework.htm>>. Acesso em: 14 out. 2017. .

EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE. **United Kingdom - Scotland: PPP Units and Related Institutional Framework**. Luxembourg: [s.n.], 2012c. 46 p. Disponível em: <<http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/epec-uk-scotland-ppp-unit-and-related-institutional-framework.htm>>. Acesso em: 14 out. 2017. .

GENNARO, Pietro. Novas fórmulas organizacionais para a criação de infra-estruturas públicas com a participação da iniciativa privada. In: LODOVICI, E. Samek; BERNAREGGI, G. M.; FINGERMANN, Henrique (Orgs.). . **Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais, v. I: Teoria e Prática**. São Paulo: Summus, 1992. p. 151–156.

GREVE, Carsten. International Public - Private Partnership Policies : Convergence in Themes from ASEAN , the European Union , IMF , OECD , the UN , and the World Bank ? **The Fourth Public-Private Partnership Conference** , 2015.

GRILO, Leonardo Melhorato. **Modelo De Análise Da Qualidade Do Investimento Em Projetos De Parceria Público-Privada (PPP)**. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2008. 400 p.

GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn K. Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. **Accounting Forum** v. 29, n. 4, p. 345–378 , 2005.0155-9982.

HEALD, David. Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes. **Accounting, Auditing & Accountability Journal** v. 16, n. 3, p. 342–371 , 2003.09513574.

HODGE, Graeme A; GREVE, Carsten. Public – Private Partnerships: An International Performance Review. **Public Administration Review** v. May/June, p. 545–558 , 2007.

MARTIN, Helen. **Value-for-Money Analysis- Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services**. Washington DC: World Bank Group, 2013. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/724231468331050325/Value-for-money-analysis-practices-and-challenges-how-governments-choose-when-to-use-PPP-to-deliver-public-infrastructure-and-services>>. Acesso em: 31 dez. 2018. .

MAZZOCHI, Giancarlo. Transformações, novas funções e necessidades para uma relação adequada entre o setor público e o privado nas metrópoles, hoje. In: LODOVICI, E. Samek; BERNAREGGI, G. M.; FINGERMANN, Henrique (Orgs.). . **Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais, v. I: Teoria e Prática**. São Paulo: Summus, 1992. p. 43–52.

NAÇÕES UNIDAS. [sem título]. Disponível em: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/urbanization/index.shtml>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, CD-ROM Edition*

. [S.l: s.n.], 2014

PFEIFFER, Cláudia. **Por que as empresas privadas investem em projetos sociais e urbanos no Rio de Janeiro ?** Rio de Janeiro: Editora Ágora da Ilha, 2001. 174 p. .86854.

RADAR PPP. [sem título]. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/painel-do-mercado/>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

RIBEIRO, Mauricio Portugal;; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP - Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007. .978-85-7420-800-8.

RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. **Avaliação do impacto da utilização de Parceria Público- Privada para a construção e operação de Unidade Municipais de educação infantil em Belo Horizonte**. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. 129 p.

SENN, Lanfranco. A cooperação público-privado no financiamento do desenvolvimento urbano. In: LODOVICI, E. Samek; BERNAREGGI, G. M.; FINGERMANN, Henrique (Orgs.). . **Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais, v. I: Teoria e Prática**. São Paulo: Summus, 1992. p. 61–84.

SIEMIATYCKI, Matti. Public-Private Partnerships in Canada: Reflections on twenty years of practice. **Canadian Public Administration** v. 58, n. 3, p. 343–362 , 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes De. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 192 p. .85-286-1013-6.

SPACKMAN, Michael. Public-private partnership: Lessons from the British approach. **Economic Systems** v. 26, n. 3, p. 283–301 , 2002.0939-3625.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2017 Infrascope* . New York, NY: EIU. , 2017

WANG, Nannan. Private finance initiative as a new way to manage public facilities. **Facilities** v. 32, n. 11/12, p. 584–605 , 2014. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/F-09-2012-0069>>.

WORLD BANK. **Public-Private Partnerships Reference Guide 3.0**. Washington DC: World Bank Publications, 2017. Disponível em: <<https://pppknowledgelab.org/guide/sections/83-what-is-the-ppp-reference-guide>>. Acesso em: 28 out. 2017. .

APÊNDICE A – TEXTO UTILIZADO PARA SOLICITAÇÃO DOS ESTUDOS QUE JUSTIFICAM A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA FORMA DE CONTRATAÇÃO DAS PPP NO BRASIL

1. Com base no art. 5º, XXXIII da CF/88;
2. Com base nos arts. 10, 11 e 12 da Lei Federal nº 12.527/11;
3. Com base no Decreto Municipal/Estadual nº [nº da norma sobre acesso à informação, quando aplicável];
4. Considerando o disposto no art 10, I da Lei Federal 11.079/04.

Solicito os seguintes documentos acerca do Edital de Concorrência nº [--], que resultou no contrato de Concessão Administrativa/Patrocínada nº [--], referente ao [objeto]:

- Justificativa da conveniência e oportunidade, com identificação das razões que levaram à opção pela contratação na forma de PPP; e

-Estudos que embasaram tal justificativa (análise de Value for Money, de custo benefício ou equivalente).

Ciente de que não será o caso, faço notar, entretanto, nos termos do art. 32, I, §2º da Lei de Acesso à Informação, que o agente público que recusar, retardar ou fornecer informação de forma incompleta ou imprecisa poderá sofrer as consequências da Lei.

Grata

APÊNDICE B – RELAÇÃO DAS RESPOSTAS FORNECIDAS COM A DEMONSTRAÇÃO DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE NA FORMA DE CONTRATAÇÃO DAS PPP CONTRATADAS NO BRASIL

	Nome do Projeto	Segmento	Concedente	UF	Modalidade	Solicitação	Resposta final obtida?	Quando?	Tipo de Análise	Método	Alegação de Limitações Orçamentárias?	Limitação demonstrada?
1	Iluminação Pública	Iluminação Pública	Açailândia	MA	Concessão Administrativa	16-fev	não	-	-	-	-	-
2	Esgotamento Sanitário da Parte Alta de Maceió	Saneamento	Alagoas	AL	Concessão Administrativa	24-fev	sim	12-mar	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
3	Sistema Adutor do Agreste	Saneamento	Alagoas	AL	Concessão Administrativa	24-fev	sim	23-mar	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
4	Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Alfenas	MG	Concessão Administrativa	25-fev	sim	12-jul	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
5	Hospital da Zona Norte	Saúde	Amazonas	AM	Concessão Administrativa	27-fev	sim	2-abr	Não Atende	-	-	-
6	Central de Material Esterilizado	Saúde	Amazonas	AM	Concessão Administrativa	27-fev	sim	2-abr	Análise Qualitativa	-	não	-
7	Complexo Penitenciário	Sistema Prisional	Amazonas	AM	Concessão Administrativa	27-fev	sim	13-jul	Análise Qualitativa	-	sim	demonstrou a ausência de recursos
8	Esgotamento Sanitário	Saneamento	Atibaia	SP	Concessão Administrativa	17-abr	sim	30-ago	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
9	Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe	Saneamento	Bahia	BA	Concessão Administrativa	24-mar	sim	20-abr	Análise Qualitativa	-	sim	demonstrou a ausência de recursos
10	Instituto Couto Maia	Saúde	Bahia	BA	Concessão Administrativa	24-mar	sim	21-ago	Genérico	-	-	-
11	Hospital do Subúrbio	Saúde	Bahia	BA	Concessão Administrativa	24-mar	sim	20-nov	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
12	Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas	Trem Urbano	Bahia	BA	Concessão Patrocinada	24-mar	sim	20-set	Análise Quantitativa	fluxo de caixa	não	-

13	Arena Fonte Nova	Estádios	Bahia	BA	Concessão Administrativa	24-mar	sim	29-out	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	sim	demonstrou a ausência de recursos
14	Diagnóstico por Imagem	Saúde	Bahia	BA	Concessão Administrativa	24-mar	sim	19-nov	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	
15	Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos	Resíduos Sólidos	Barueri	SP	Concessão Administrativa	26-mar	não	-	-	-	-	-
16	Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Belém	PA	Concessão Administrativa	3-mar	não	-	-	-	-	-
17	Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Belo Horizonte	MG	Concessão Administrativa	17-abr	sim	14-jun	Inexistente ou Não Localizado	-	-	-
18	Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica - UMEI	Educação	Belo Horizonte	MG	Concessão Administrativa	6-mar	sim	22-mar	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
19	Hospital Metropolitano de Belo Horizonte	Saúde	Belo Horizonte	MG	Concessão Administrativa	6-mar	sim	30-jul	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
20	Iluminação Pública	Iluminação Pública	Belo Horizonte	MG	Concessão Administrativa	6-mar	sim	26-mar	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	--
21	Rede de Atenção Primária à Saúde	Saúde	Belo Horizonte	MG	Concessão Administrativa	6-mar	sim	17-ago	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	
22	Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana	Resíduos Sólidos	Cabreúva	SP	Concessão Administrativa	3-mar	sim	9-ago	Análise Qualitativa	-	sim	demonstrou a ausência de recursos
23	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Campo Grande	MT	Concessão Administrativa	3-mar	sim	26-jun	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
24	Gestão do Parque de Iluminação Pública	Iluminação Pública	Caraguatatuba	SP	Concessão Administrativa	3-mar	não	-	-	-	-	-
25	Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Caucaia	CE	Concessão Administrativa	3-mar	sim	8-mai	Inexistente ou Não Localizado	-	-	-

26	Estádio Castelão	Estádios	Ceará	CE	Concessão Administrativa	3-mar	sim	31-mai	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
27	Vapt Vupt	Atendimento ao Cidadão	Ceará	CE	Concessão Administrativa	25-mar	sim	2-abr	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
28	Hospital Regional Metropolitano - HRM	Saúde	Ceará	CE	Concessão Administrativa	3-mar	sim	31-jul	Análise Quantitativa	fluxo de caixa	não	-
29	Ponte Estaiada sobre o Rio Cocó	Mobilidade Urbana	Ceará	CE	Concessão Administrativa	3-mar	sim	3-abr	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
30	Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Chapadão do Sul	MS	Concessão Administrativa	17-abr	sim	22-jun	Inexistente ou Não Localizado	-	-	-
31	Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Cruz das Almas	BA	Concessão Administrativa	17-abr	não	-	-	-	-	-
32	Iluminação Pública	Iluminação Pública	Cuiabá	MT	Concessão Administrativa	3-mar	não	-	-	-	-	-
33	Centro Administrativo	Prédios Públicos	Distrito Federal	DF	Concessão Administrativa	4-mar	sim	26-mar	Análise Qualitativa	-	não	-
34	Programas Habitacionais - Projeto Jardins Mangueiral	Habitação	Distrito Federal	DF	Concessão Administrativa	4-mar	não	-	-	-	-	-
35	Centro de Gestão Integrada	Atendimento ao Cidadão	Distrito Federal	DF	Concessão Administrativa	4-mar	sim	18-abr	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
36	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Embu das Artes	SP	Concessão Administrativa	4-mar	não	-	-	-	-	-
37	Esgotamento Sanitário do Município de Vila Velha	Saneamento	Espírito Santo	ES	Concessão Administrativa	4-mar	sim	22-mar	Análise Quantitativa	alavancas	não	-
38	Esgotamento Sanitário do Município de Serra	Saneamento	Espírito Santo	ES	Concessão Administrativa	4-mar	sim	22-mar	Análise Quantitativa	alavancas	sim	não demonstrou a ausência de recursos

39	Unidades de Atendimento Faça Fácil	Atendimento ao Cidadão	Espírito Santo	ES	Concessão Administrativa	4-mar	sim	6-abr	Análise Quantitativa	por unidade	não	-
40	Iluminação Pública	Iluminação Pública	Goianésia do Pará	PA	Concessão Administrativa	9-mai	não	-	-	-	-	-
41	Veículo Leve sobre Trilhos no Eixo Anhanguera	Trem Urbano	Goias	GO	Concessão Patrocinada	9-mar	sim	11-dez	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	sim	não demonstrou a ausência de recursos
42	Aterro Sanitário	Resíduos Sólidos	Governador Valadares	MG	Concessão Administrativa	18-abr	sim	3-jun	Análise Qualitativa	-	não	-
43	Esgotamento Sanitário	Saneamento	Guaratinguetá	SP	Concessão Administrativa	10-mar	sim	28-ago	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
44	Iluminação Pública	Iluminação Pública	Guaratuba	PR	Concessão Administrativa	10-mar	sim	15-jun	Análise Qualitativa	-	não	-
45	Esgotamento Sanitário da Área Urbana	Saneamento	Guarulhos	SP	Concessão Administrativa	10-mar	não	-	-	-	-	-
46	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Itu	SP	Concessão Administrativa	10-mar	não	-	-	-	-	-
47	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Jacareí	SP	Concessão Administrativa	10-mar	sim	31-out	Análise Quantitativa e Qualitativa	comparativo parcial de custo	sim	demonstrou a ausência de recursos
48	Esgotamento Sanitário	Saneamento	Macaé	RJ	Concessão Patrocinada	10-mar	sim	1-ago	Inexistente ou Não Localizado	-	-	-
49	Unidades Básicas de Saúde da Família	Saúde	Manaus	AM	Concessão Administrativa	10-mar	não	-	-	-	-	-
50	Iluminação Pública	Iluminação Pública	Marabá	PA	Concessão Administrativa	18-abr	não	-	-	-	-	-
51	Ganha Tempo	Atendimento ao Cidadão	Mato Grosso	MT	Concessão Administrativa	10-mar	sim	27-abr	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
52	Iluminação Pública	Iluminação Pública	Mauá	SP	Concessão Administrativa	24-mar	sim	14-nov	Inexistente ou Não Localizado	-	-	-
53	Abastecimento de Água	Saneamento	Mauá	SP	Concessão Administrativa	24-mar	sim	14-nov	Inexistente ou Não Localizado	-	-	-

54	Sistema Produtor Rio Manso	Saneamento	Minas Gerais	MG	Concessão Administrativa	11-mar	sim	28-mar	Análise Quantitativa	alavancas	não	-
55	Unidade de Atendimento Integrado - Municípios	Atendimento ao Cidadão	Minas Gerais	MG	Concessão Administrativa	11-mar	sim	12-abr	Análise Quantitativa	por unidade	não	-
56	Rodovia MG-050	Rodovia	Minas Gerais	MG	Concessão Patrocinada	11-mar	sim	22-mar	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	sim	não demonstrou a ausência de recursos
57	Complexo Penal	Sistema Prisional	Minas Gerais	MG	Concessão Administrativa	11-mar	sim	22-nov	Análise Quantitativa e Qualitativa	por unidade	sim	não demonstrou a ausência de recursos
58	Complexo do Mineirão	Estádios	Minas Gerais	MG	Concessão Administrativa	11-mar	sim	4-abr	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
59	Unidade de Atendimento Integrado - UAI da Praça Sete	Atendimento ao Cidadão	Minas Gerais	MG	Concessão Administrativa	11-mar	sim	12-abr	Análise Quantitativa e Qualitativa	por unidade	não	-
60	Unidade de Atendimento Integrado - Fase 2	Atendimento ao Cidadão	Minas Gerais	MG	Concessão Administrativa	11-mar	sim	12-abr	Análise Quantitativa e Qualitativa	por unidade	não	-
61	Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos na RMBH	Resíduos Sólidos	Minas Gerais	MG	Concessão Administrativa	11-mar	sim	7-jun	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
62	Sistema de Esgotamento Sanitário - SES Divinópolis	Saneamento	Minas Gerais	MG	Concessão Administrativa	11-mar	sim	13-abr	Análise Quantitativa	alavancas	não	-
63	Aeroporto Regional da Zona da Mata	Aeroportos	Minas Gerais	MG	Concessão Patrocinada	11-mar	sim	15-mar	Não Atende	-	-	-
64	Sistema de Limpeza Pública	Resíduos Sólidos	Niterói	RJ	Concessão Administrativa	11-mar	sim	2-abr	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
65	Limpeza Pública	Resíduos Sólidos	Osasco	SP	Concessão Administrativa	11-mar	não	-	-	-	-	-
66	Corredor da PR-323, PRC-487 e PRC-272	Rodovia	Paraná	PR	Concessão Patrocinada	11-mar	sim	16-abr	Análise Quantitativa	fluxo de caixa	não	-

67	Esgotamento Sanitário	Saneamento	Paraty	RJ	Concessão Patrocinada	11-mar	sim	13-jun	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
68	Polo Cinematográfico e Cultural	Cultura	Paulínia	SP	Concessão Administrativa	11-mar	sim	3-dez	Análise Qualitativa	-	não	-
69	Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Paulista	PE	Concessão Administrativa	11-mar	sim	13-mar	Análise Qualitativa	-	sim	demonstrou a ausência de recursos
70	Shopping Popular e Manutenção de Praça	Multinegócios	Pelotas	RS	Concessão Patrocinada	17-abr	sim	23-mai	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
71	Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana	Saneamento	Pernambuco	PE	Concessão Administrativa	18-abr	sim	8-mai	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	sim	demonstrou a ausência de recursos
72	Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva	Mobilidade Urbana	Pernambuco	PE	Concessão Patrocinada	18-abr	sim	18-mai	Análise Quantitativa	fluxo de caixa	não	-
73	Arena Multiuso da Copa 2014	Estádios	Pernambuco	PE	Concessão Administrativa	18-abr	sim	26-abr	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	sim	demonstrou a ausência de recursos
74	Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitanga	Sistema Prisional	Pernambuco	PE	Concessão Administrativa	18-abr	sim	30-jul	Análise Quantitativa e Qualitativa	por unidade	sim	não demonstrou a ausência de recursos
75	Esgotamento Sanitário	Saneamento	Piracicaba	SP	Concessão Administrativa	11-mar	não	-	-	-	-	-
76	Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Piracicaba	SP	Concessão Administrativa	11-mar	sim	29-jun	Análise Qualitativa	-	sim	demonstrou a ausência de recursos
77	Esgotamento Sanitário	Saneamento	Rio Claro	SP	Concessão Administrativa	17-mar	sim	5-nov	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
78	Sistema de Esgotamento Sanitário	Saneamento	Rio das Ostras	RJ	Concessão Administrativa	17-mar	não	-	-	-	-	-

79	Estádio Maracanã	Estádios	Rio de Janeiro (Estado)	RJ	Concessão Administrativa	17-mar	sim	19-mar	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
80	Parque Olímpico	Multinegócios	Rio de Janeiro (Município)	RJ	Concessão Administrativa	17-mar	não	-	-	-	-	-
81	Veículo Leve sobre Trilhos	Trem Urbano	Rio de Janeiro (Município)	RJ	Concessão Patrocinada	17-mar	não	-	-	-	-	-
82	Porto Maravilha	Urbanização	Rio de Janeiro (Município)	RJ	Concessão Administrativa	17-mar	sim	18-jul	Genérico	-	-	-
83	Estádio das Dunas	Estádios	Rio Grande do Norte	RN	Concessão Administrativa	17-mar	sim	22-mar	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
84	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Salto	SP	Concessão Administrativa	26-abr	sim	9-ago	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
85	Sistema Integrado de Manejo e Gestão de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	São Bernardo do Campo	SP	Concessão Administrativa	14-abr	sim	9-out	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
86	Limpeza Urbana	Resíduos Sólidos	São Carlos	SP	Concessão Administrativa	17-mar	sim	10-set	Genérico	-	-	-
87	Iluminação Pública	Iluminação Pública	São João de Meriti	RJ	Concessão Administrativa	17-mar	não	-	-	-	-	-
88	Iluminação Pública	Iluminação Pública	São José de Ribamar	MA	Concessão Administrativa	17-mar	não	-	-	-	-	-
89	Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	São Luís	MA	Concessão Administrativa	17-mar	não	-	-	-	-	-
90	Sistema Produtor São Lourenço	Saneamento	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Administrativa	17-mar	sim	2-jul	Análise Qualitativa	-	não	-
91	Frota da Linha 8 Diamante	Trem Urbano	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Administrativa	18-mar	sim	13-dez	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	sim	não demonstrou a ausência de recursos
92	Metrô de São Paulo - Linha 4 Amarela	Trem Urbano	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Patrocinada	18-mar	sim	14-jun	Análise Qualitativa	-	sim	não demonstrou a ausência de recursos
93	Sistema Produtor do Alto Tietê	Saneamento	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Administrativa	17-mar	sim	19-abr	Análise Quantitativa e Qualitativa	por unidade	não	-

94	Metrô de São Paulo - Linha 6 Laranja	Trem Urbano	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Patrocinada	18-mar	sim	19-dez	Análise Quantitativa	fluxo de caixa	não	-
95	Metrô de São Paulo - Linha 18 Bronze	Trem Urbano	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Patrocinada	18-mar	sim	21-mai	Análise Quantitativa	fluxo de caixa	não	-
96	Nova Fábrica de Produção da FURP	Saúde	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Administrativa	18-mar	não	-	-	-	-	-
97	Casa Paulista	Habitação	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Administrativa	17-mar	sim	17-mai	Análise Quantitativa	por unidade	não	-
98	SIM da RMBS	Mobilidade Urbana	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Patrocinada	18-mar	sim	19-abr	Análise Qualitativa	-	não	-
99	Rodovia dos Tamoios	Rodovia	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Patrocinada	17-mar	sim	26-jun	Não Atende	-	-	-
100	Complexos Hospitalares	Saúde	São Paulo (Estado)	SP	Concessão Administrativa	18-mar	sim	23-mar	Análise Quantitativa	comparativo parcial de custo	não	-
101	Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Taubaté	SP	Concessão Administrativa	17-mar	não	-	-	-	-	-
102	Complexo Datacenter	Tecnologia	União	União	Concessão Administrativa	17-mar	sim	18-set	Análise Quantitativa e Qualitativa	fluxo de caixa	não	-
103	Iluminação Pública	Iluminação Pública	Urânia	SP	Concessão Administrativa	4-abr	não	-	-	-	-	-