



# Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais: Racionalidade Técnica *versus* Política

## *Public-Private Partnerships in Minas Gerais: Technical Rationality vs. Political Rationality*

Alketa Peci<sup>1</sup>, André Luz de Godoy<sup>2</sup>, Camila Rodrigues<sup>3</sup>, Ana Tarsila Sette<sup>4</sup>

### RESUMO

O artigo objetiva analisar os principais fatores contextuais que influenciam a adoção de contratos de Parcerias Público-Privadas no Brasil. Para tal foram analisados três projetos propostos pelo Governo de Minas Gerais em 2003: concessão para exploração da Rodovia MG-050, construção e gestão do Complexo Penal da Região Metropolitana de Belo Horizonte e construção e gestão de campus da Universidade Estadual de Minas Gerais. Para consecução dos objetivos desenvolveu-se pesquisa de campo, no decorrer do ano de 2008, por meio de entrevistas semi-estruturadas com representantes do governo que atuaram nos projetos. Em 2012, tendo em vista a atualização do estudo, foi feita uma revisão do andamento dos projetos analisados. A metodologia adotada foi a Análise de Conteúdo de grade semi-aberta. As conclusões do trabalho enfatizam que a justificativa e a viabilidade técnica não são critérios suficientes para adoção da modalidade PPP, mesmo nos casos em que esta modalidade contratual se revele mais adequada de que a concessão tradicional. A pesquisa demonstrou que fatores estruturais como a existência de *expertise* do órgão de coordenação e apoio dos projetos; fatores legais; e, principalmente, fatores políticos associados à liderança dos agentes políticos e à visibilidade que estes agentes adquirem com tais projetos são pontos cruciais para a utilização de contratos e o desenvolvimento de um programa PPP.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas, Rodovia MG-050, Complexo Penitenciário, Universidade Estadual de Minas Gerais.

### ABSTRACT

*In this paper we examine the principal factors influencing the adoption of Public-Private Partnerships in Brazil. To that end, we analyze three projects proposed by the Brazilian state of Minas Gerais in 2003: the concession for highway MG-050; contracting for the construction and management of the Penal Complex of Belo Horizonte Metropolitan Region; and contracting for the construction and management of the University of Minas Gerais campus. Research was carried out during 2008 by means of semi-structured interviews with representatives of the state government involved in the projects; and in 2012 a review was made to update information with respect to the progress of the projects analyzed. Data were analyzed using content analysis techniques. It is concluded that technical feasibility and technical justification are not sufficient criteria for the use of PPP contracts, even in cases which this contractual modality can be seen as more suitable than traditional concessions. Evidence pointed to the relevance of structural, legal, and, especially, political aspects associated with the visibility that political leaders acquire with the adoption of PPP contracts, for the development of a PPP Program in the Brazilian context.*

**Keywords:** *Public-Private Partnerships, Technical Rationality, Political Rationality.*

<sup>1</sup> EBAPE/FGV- alketa.peci@fgv.br

<sup>2</sup> EBAPE/FGV - godoyufmg@yahoo.com.br

<sup>3</sup> EBAPE/FGV - souza.camila@uol.com.br

<sup>4</sup> EBAPE/FGV - tarsila7@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

As parcerias público-privadas (PPP) podem ser consideradas uma continuidade da estratégia de desestatização, no sentido de promover a cooperação com o setor privado. Inserir-se, portanto, no movimento da Administração Pública por maior governança, na busca pelo compartilhamento de poder e responsabilidades entre três macro-atores sociais - Estado, mercado e sociedade civil (Marini, 1999; Peci e Sobral, 2007).

No caso do estado de Minas Gerais, as PPP's surgem como um dos instrumentos da reforma administrativa adotado no governo Aécio Neves (2003-2010). Trata-se de uma tentativa do Estado de, em face da escassez de recursos, viabilizar a execução de obras custosas utilizando-se do capital privado e da partilha dos riscos inerentes ao empreendimento (Vilhena et al, 2006).

Não obstante os diversos benefícios associados à utilização de contratos PPP pelo setor público, estudos apontam que, para além da justificativa técnica de que tais contratos são mais vantajosos em determinadas circunstâncias de que a atuação estatal pura e simples ou mesmo do que a utilização de instrumentos concessionais tradicionais, diversos fatores podem dificultar ou alavancar a adoção e implementação de contratos de PPP em empreendimentos públicos (Terry, 1990; Shinohara, 2006; Greve e Hodge, 2007; Durán et al, 2007; Mazza e Tokarski, 2007; Correia, 2008; OECD, 2008; Resende e Linhares, 2008).

Diante disto é que surge o objetivo do presente artigo de identificar quais fatores influenciaram a adoção e implementação de contratos de PPP no estado de Minas Gerais. Parte-se da hipótese de que fatores que fogem à justificativa técnica são decisivos para a viabilização de um Programa de Parcerias Público-privadas. Para isto, foi realizada a análise de três projetos que, inicialmente foram projetados como PPPs, mas que, no entanto, tiveram distintos resultados até o ano de 2012.

O trabalho justifica-se dada à escassez de estudos que atentem para a questão de forma sistemática. Não obstante a existência de estudos anteriores, que apontem para a impor-

tância de fatores alheios à razão técnica para a consolidação de projetos PPP, são raros os que tentem sistematizar estes fatores. Neste sentido busca-se, em um primeiro momento, identificar e sistematizar os fatores apontados pela literatura e, em sequência, contrapô-los à experiência mineira de forma a se testar a relevância dos fatores já levantados e identificar outros que por ventura não tenham ainda sido abordados.

## 2 PPPS: CONCEITO E JUSTIFICATIVAS

Embora um termo cada vez mais utilizado, as PPPs continuam conceitualmente contestáveis e altamente dependentes do contexto nacional de sua adoção (Weihe, 2008). Para alguns, as PPPs são de origem anglo-saxônica, inspiradas na política dos anos de 1990, do governo Blair (Spackman, 2002). Para outros, o termo é utilizado desde os anos de 1970, na literatura de políticas urbanas nos EUA (Woodside, 1986). Mesmo as consequências de adoção das PPP são altamente questionáveis. Enquanto alguns defendem que as PPP influenciam a falta de transparência e participação pública (Shaoul, 2003), para outros, estas potencializam a mobilização social e a participação (Andersen, 2004).

Os fatores que influenciam esta discordância conceitual e contextual podem ser relacionados com as diversas abordagens que predominam sobre a pesquisa relacionada com as PPP. Weihe (2008) diferencia quatro diferentes abordagens: a) a abordagem de regeneração urbana, cujas parcerias público-privadas são vistas como resposta a crises urbanas; b) a abordagem de políticas públicas, que foca na descrição e na análise das constelações e arranjos institucionais público-privados numa determinada área de política pública; c) a abordagem de infraestrutura, que associa as PPP com arranjos em que o setor privado participa ou apoia a provisão de serviços de infraestrutura; e, d) a abordagem desenvolvimentista, cujos principais objetivos da parceria, que pode envolver diversos atores, incluindo organismos internacionais e organizações sem fins lucrativos, são os desenvolvimentistas.

No caso brasileiro, as PPP são diretamente relacionadas com a terceira abordagem, de in-

fraestrutura. Essa abordagem entra na agenda de gestão pública com o lançamento do programa *Private Finance Initiative* (PFI), no início dos anos de 1990, no Reino Unido. O programa, continuando com mais força durante o governo Blair, foi um esforço de superar os baixos investimentos em bens públicos e assegurar serviços públicos em longo prazo. De acordo com sua origem anglo-saxônica, o conceito de PPP tem um alcance bastante abrangente, podendo designar qualquer forma de relacionamento entre setor público e privado, visando ao fornecimento de bens e serviços para a sociedade (Soares Silva, 2008).

A principal característica que definirá o tipo de parceria adotado é o grau de envolvimento (risco) do setor privado no projeto, no que diz respeito ao financiamento e à assunção de responsabilidade (Soares Silva, 2008). Neste sentido, a forma pela qual o setor público leva a cabo empreendimentos públicos pode transitar desde a completa assunção dos riscos oriunda de uma ação estatal exclusiva, até seu repasse total ao setor privado, por meio das privatizações. Dentro desta perspectiva dimensional adotada, as concessões tradicionais e as PPPs surgem como modelos intermediários de repartição de riscos e responsabilidades. Enquanto nas concessões tradicionais a empresa privada assume maior responsabilidade, posto que a cobrança de tarifas seja suficiente para remunerar o investimento, já nas PPPs o Estado arca com uma maior parcela, aportando recursos de forma a viabilizar a exploração econômica pelo parceiro privado (OECD, 2008).

Embora inspiradas nesta abordagem, as PPP entram na agenda política brasileira com certas peculiaridades. Diferentemente da maioria dos países, que não fazem uso de instrumentos legais específicos relacionados às PPP, no contexto brasileiro, as PPP estão normativamente institucionalizadas na Lei nº 11.079, de 30 de novembro de 2004. Essa lei instituiu normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública e define que a “*parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa*”, para projetos com duração de 5 a 35 anos e orçamento pre-

visto superior a R\$ 20 milhões. As concessões patrocinadas são concessões de serviços públicos em que o governo presta algum tipo de contraprestação, adicionalmente à tarifa cobrada. Nas concessões administrativas, o governo arca integralmente com o pagamento do serviço. Segundo Sundfeld (2005), era necessário permitir a aplicação da lógica econômico-contratual da concessão tradicional a outros objetos que não a exploração de serviços públicos econômicos (como são os serviços de água e esgoto, a distribuição de energia, a telefonia fixa etc.). Assim, as PPP podem ser aplicadas em serviços administrativos em geral, isto é, serviços de infraestrutura penitenciária, policial, educacional, sanitária, judiciária etc., ou mesmo aqueles decorrentes da separação de etapas ou partes dos próprios serviços públicos econômicos (por exemplo, a implantação e gestão de uma estação de tratamento de esgotos para uma empresa estatal de saneamento básico). Para tal propósito, a Lei das PPP criou a concessão administrativa, que copia da concessão tradicional a lógica econômico-contratual (obrigação de investimento inicial, estabilidade do contrato e vigência por longo prazo, remuneração vinculada a resultados, flexibilidade na escolha de meios para atingir os fins previstos no contrato etc.), e aproveita da concessão patrocinada as regras destinadas à viabilização das garantias.

As PPP incluem-se na agenda política brasileira como mais uma tentativa de atração de investimentos privados em setores de infraestrutura. Outros fatores que justificaram a adoção das PPP são: o compartilhamento de risco com o setor privado; a redução do prazo para a implantação dos empreendimentos; o estímulo à introdução de inovações; as modernizações e melhorias por parte do setor privado de forma a se criar um melhor *value for money*; a possibilidade de realização de um número maior de projetos; a liberação de recursos públicos para outros projetos prioritários sem condições de retorno financeiro e sem capacidade de serem realizados por meio de concessões tradicionais ou PPPs; e a garantia da qualidade da operação e da manutenção dos serviços concedidos por longo prazo (Pasin e Borges, 2003; Paiva e

Rocha, 2005; Brito e Silveira, 2005; Peci e Sobral, 2007; Mesquita e Martins, 2008; OCDE, 2008).

O processo de implementação das PPP no Brasil caracterizou-se por uma atitude mais ousada por parte de alguns estados (MG, GO, SP, SC), que se anteciparam à União na edição de leis, disciplinando a instituição das PPP. Minas Gerais foi o primeiro ente da Federação a instituir um marco legal no que se refere às PPPs. Mediante a lei que regula a política estadual nº 14.868, assinada em 16 de dezembro de 2003, o governo estruturou o Programa de PPPs, que tinha como objetivo estabelecer a formação de sistema de gestão, elaboração de projetos e estruturação de projetos de PPP (Athayde et al, 2006).

### 3 FATORES QUE INFLUENCIAM A ADOÇÃO DAS PPPS

A literatura acerca das PPP destaca uma longa lista de fatores que possam incentivar ou dificultar a adoção dessa modalidade de execução de serviços públicos. Esses fatores foram agrupados em cinco categorias: aspectos legais; estruturais; institucionais; políticos e econômicos (Terry, 1990; Shinohara, 2006; Greve e Hodge, 2007; Durán et al, 2007; Mazza e Tokarski, 2007; Correia, 2008; OCDE, 2008; Resende e Linhares, 2008).

#### 3.1 Aspectos Legais

Este aspecto reúne fatores relacionados à solidez ou fragilidade do marco regulatório, a sua exequibilidade e a forma pela qual está disponível e inteligível, terminando por influenciar a tomada de decisão dos órgãos governamentais quanto ao desenvolvimento de um projeto de PPP.

##### a) Modelagem de contratos

As PPP operacionalizam-se, basicamente, por meio de relações contratuais, sofrendo todas as consequências desse tipo de relação. Contratos são incompletos e informações são custosas. Contratos nunca podem prever todas as contingências. No caso das PPPs, esse problema é ainda maior pelo fato de que tal tipo de con-

trato abarca um extenso lapso temporal (OCDE, 2008). A incompletude dos contratos pode favorecer o surgimento de um quadro em que o agente pode aumentar os ganhos em relações contratuais ao exercer comportamento oportunista. A empresa privada poderia, no caso de alterações conjunturais que venham a prejudicar a lucratividade do projeto, repassar parte dos custos ao setor público. Tal fato denota a necessidade de uma regulação robusta que reduza os custos de transação e comportamentos oportunistas (OCDE, 2008; Resende e Linhares, 2008).

##### b) Marco regulatório

Dada a incompletude dos contratos e suas consequências daninhas, faz-se necessário um marco regulatório robusto, que possa apoiar os projetos de PPP (OCDE, 2008). Greve e Hodge (2007) argumentam que o grau de envolvimento dos estados com o movimento do *New Public Management*, assim como a cultura institucional local terão profunda influência na forma como se desenvolverão as PPPs nestes contextos. O estudo dos autores sobre o desenvolvimento das PPPs corroborou a hipótese de que, em estados onde já existe um marco regulatório que suporta um processo de abertura para o setor privado, as PPP serão mais facilmente adotadas de que em contextos onde uma reestruturação institucional do marco regulatório ainda não se adotou (Greve e Hodge, 2007)

A institucionalização e constitucionalização da política regulatória são necessárias para que os diferentes atores envolvidos no processo – governamentais e privados – possam passar a conhecer as regras do jogo, fiarem-se nelas, e, conseqüentemente, impulsionar o desenvolvimento de um programa de PPP (Greve e Hodge, 2007). As PPP lidam com atores públicos e privados, logo, defende-se que “regulação ideal seria aquela que garantisse a *accountability* de todos os atores sem sobreregular-los” (OCDE, 2008, p 125).

##### c) Mecanismos de sanção e compliance

Remetem à necessidade da administração pública de ter à sua disposição mecanismos que a permitam monitorar e punir o parceiro privado, de forma a induzi-lo a atuar conforme sua

vontade. A efetividade da transferência de risco – conceito chave para o modelo de PPP – é estritamente vinculada à efetividade dos instrumentos de monitoramento e sanção. Leahy (2005) afirma que a utilização de uma agenda estruturada de pagamentos não é, necessariamente, efetiva se a autoridade pública não está disposta a utilizar mecanismos de sanção.

#### **d) As garantias**

Para mitigar um possível risco de inadimplimento por parte do Poder contratante, uma vez que uma PPP pode durar vários mandatos eleitorais, é necessária a existência de um arranjo de garantias, a fim de transmitir certeza e conforto ao parceiro privado e aos seus respectivos financiadores (Vilhena *et al*, 2006).

A oferta da garantia não significa necessariamente que ela será utilizada. Na realidade, a ideia é justamente oposta: espera-se que a disponibilidade da garantia contenha o oportunismo por parte do Estado – oportunismo aqui entendido como a possibilidade de que o Estado rescinda o contrato ou não efetue os pagamentos ao parceiro privado de forma adequada - descartando a hipótese da utilização da garantia. A inexistência de garantias acarretaria riscos excessivamente altos para o parceiro privado, e estes riscos se transformariam em custos para o Estado, o que inviabilizaria o investimento. Um dos objetivos de se elaborar um contrato que envolva a oferta de garantias é assegurar o uso da tecnologia especializada – tecnologia especializada vista aqui como aquela, de mais qualidade, oriunda do setor privado – sem que os custos de transação superem os ganhos desta tecnologia (Resende e Linhares, 2008).

### **3.2 Aspectos Estruturais**

Referem-se às características concernentes à estrutura governamental construída para a criação, desenvolvimento e funcionamento do programa de PPPs no estado.

#### **e) Planejamento**

É importante que o processo de implantação das PPPs ocorra de forma ordenada e planejada e que os projetos passíveis de estrutu-

ração sob uma PPP sejam criteriosamente selecionados, de modo que o aparato legal funcione, promovendo, com o passar do tempo, a aceitação das PPP pela sociedade civil e pelo setor privado (Shinohara, 2006).

No caso mineiro, a legislação não prevê a existência de um procedimento formal para efetivação da comparação entre as possibilidades de execução do projeto, ademais nem sempre a opção de contratação direta está disponível, devido a restrições fiscais (Correia, 2008).

#### **f) Expertise do órgão de coordenação e apoio**

Para o bom desenvolvimento de um Programa de PPPs, a experiência internacional comprova a necessidade de centros de coordenação e apoio com elevada *expertise* no assunto. Essa competência técnica é necessária para que a unidade possa desenvolver um sólido marco regulatório, iniciar, gerenciar e avaliar os projetos, atrair investidores e construir uma cultura de confiança e administrar o risco político do programa junto ao governo e à sociedade (OCDE, 2008). No caso mineiro, tal função é atribuída à Unidade PPP.

### **3.3 Aspectos Institucionais**

Trata-se de elementos simbólicos e normativos, legitimadores de estruturas e práticas organizacionais, que possam influenciar a adoção e a implementação do instrumento (Carvalho, Vieira e Goulart, 2005).

#### **g) Corrupção e aspectos éticos**

O risco de corrupção em PPP constitui-se fato relevante dado que, uma vez concluído o contrato, a competição desaparece. Logo, caso o único momento de competição – a licitação – seja fraudado, todo o processo estará comprometido (OCDE, 2008).

A variação do lucro do parceiro privado estará atrelada, de certa forma, à honestidade e à intensidade da disputa entre os concorrentes, durante o processo licitatório, para a seleção do parceiro privado. Dado que os contratos são firmados para períodos extensos, o peso da devida condução do processo aumenta significativamente, implicando maior responsabilidade para

o gestor público que está à frente do projeto. A magnitude do impacto que uma licitação fraudada poderia causar às contas públicas é demasiadamente alto, o que compromete “os badalados ganhos de eficiência” envolvidos em um projeto de PPP (Resende e Linhares, 2008, p.12).

#### **h) Transparência e acesso à informação**

É imprescindível a disposição clara de todos os mecanismos do projeto de PPP assim como a fiscalização do desenvolvimento dos projetos pelos órgãos públicos competentes, a fim de que todas as fases ocorram com o máximo de transparência, para que sejam reduzidas as possibilidades de ocorrência de corrupção, para que a PPP realmente proporcione significativa economia e ganhos de eficiência e, enfim, para que se legitime o processo junto à população, ao setor privado e ao próprio governo (OCDE, 2008).

#### **i) Clareza conceitual**

Existe uma confusão conceitual entre PPP e privatização. Este fato, sobretudo em países onde há uma aversão ao processo de privatização, acaba por minar a iniciativa, posto que a sociedade, avessa ao processo privatizante, automaticamente nega a possibilidade de uso das PPPs (OCDE, 2008).

Ainda assim, autores como Terry (1990) e Rohr (1989) (apud Jolley, 2008) questionam a capacidade do setor privado em adotar um comportamento condizente com a função de provedor de serviços públicos. Os autores sustentam que, mesmo no caso em que o setor privado demonstre *public service motivation* igual à que carregam os servidores públicos, lhes faltaria legitimidade para exercer a função de guardião do interesse público, arraigada, esta, em tradições constitucionais e princípios.

#### **j) Resistência dos servidores e da sociedade**

Há uma crença generalizada na sociedade de que organizações privadas, na ânsia pelo lucro, são incapazes de fornecerem os mesmos serviços, outrora fornecidos pelo Estado, sem aumentar o preço ou baixar a qualidade, o que pode acarretar resistência tanto por parte da so-

riedade quanto por parte dos próprios servidores (OCDE, 2008).

Nos casos em que o serviço a ser prestado pelo parceiro privado não é uma iniciativa nova, mas uma anteriormente prestada diretamente pelo Estado, o processo de negociação entre governo e servidores pode ser ainda mais difícil, pois a resistência advinda da incredulidade quanto à capacidade de provimento de serviços públicos por empresas privadas soma-se àquela advinda da não acordância quanto à realocação – necessária – dos servidores que outrora eram responsáveis pela atividade alvo do projeto.

### **3.4 Aspectos Políticos**

Diz respeito à capacidade de atores do Legislativo e Executivo em fortalecer ou desestimular o uso de contratos PPP.

#### **k) Apoio político**

É necessário apoio de autoridades poderosas ao programa de PPP para dar credibilidade e austeridade ao projeto. Estas características são necessárias para o convencimento tanto da potencial população beneficiária, quanto das empresas que possam vir a ser parceiras do Estado, no que se refere à viabilidade e potencialidade do projeto (OCDE, 2008).

Segundo Luís Eduardo Serra Netto “onde as PPPs dão certo, o Estado mostra convicção de que deseja as parcerias. Aqui (Brasil), o governo só pensa em PPP por necessidade, já que não tem os recursos suficientes para custear importantes obras de infra-estrutura” (Mazza e Tokarski, 2007, p.3).

### **3.5 Aspectos Econômicos**

Os aspectos econômicos referem-se à influência exercida pela situação econômico-financeira governamental na escolha do modelo de prestação de serviços.

#### **l) Situação econômica do setor público**

Ao mesmo tempo em que a precariedade financeira pode ser um incentivo para a utilização de contratos PPP, a inexistência desta precariedade parece colaborar para o seu baixo

grau de adoção. A percepção de que a situação econômica é positiva pode permitir que o governo se abstenha de se envolver em projetos de PPP, optando por não incorrer em riscos (desnecessários) e adotando uma postura cautelosa em relação a um forte envolvimento com projetos de PPP (Greve e Hodge, 2007).

#### 4 O PROGRAMA DE PPP EM MINAS GERAIS

O programa de PPPs em Minas contava em 2008 com dois órgãos centrais: a Unidade PPP, integrando a estrutura da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, e o Conselho Gestor de Parcerias (CGP), vinculado à Governadoria. A Unidade PPP era responsável por coordenar e apoiar a realização de projetos no âmbito do Programa Estadual de Parcerias Público Privadas. Esta tinha, também, a missão institucional de disseminar a metodologia própria de contratos de PPPs, instituindo um Centro de Referência de conhecimento sobre conceitos, procedimentos e licitação das parcerias (Minas Gerais, 2005). O CGP era o órgão que elaborava o Plano Estadual de PPPs, autorizava a integração de projetos a ele, e também aprovava editais, contratos, aditamentos e prorrogações. Era composto por ocupantes de cargos no Poder Executivo e presidido pelo Governador do Estado (Correia, 2008).

Ademais, tendo em vista garantir a participação do setor privado e da sociedade civil no processo de implantação e consolidação do programa de PPPs o governo criou dois instrumentos: o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e o Processo de Consulta Pública. O PMI é um instrumento em que os potenciais participantes do processo licitatório podem encaminhar sugestões para elaboração dos futuros projetos do governo. Este procedimento é regulamentado em lei, podendo os autores ou responsáveis economicamente pelas sugestões participar direta ou indiretamente da licitação e execução de obras e serviços. Já o Processo de Consulta Pública trata-se de instrumento que visa obter opiniões da população em relação às minutas de edital e de contrato dos projetos (Minas Gerais, 2005).

O governo mineiro selecionou, no início de 2003, cinco projetos que, a princípio, deveriam ser executados via PPP: a recuperação e ampliação da infraestrutura da rodovia MG-050; a oferta de 3.000 vagas prisionais (incluindo serviços de construção e operação); a construção e operação do campus da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), em Belo Horizonte; a oferta de serviço de saneamento básico em conjunto de municípios com baixo Índice de desenvolvimento Humano; e a construção e operação do Centro Administrativo do Governo do Estado (CAGE) em Belo Horizonte” (Athayde et al, 2006).

Cinco anos após esta definição, verificou-se que, não obstante haverem sido os projetos idealizados na mesma época, apresentavam distintos resultados até então. O projeto de parceria para a exploração da Rodovia MG-050, um dos primeiros projetos de PPP do Brasil, foi realizado na forma de uma concessão patrocinada e tinha previsto a ampliação, recuperação e manutenção da rodovia no decorrer de 25 anos. O projeto já havia sido licitado e encontrava-se em operação desde junho de 2007. O projeto de construção e gestão do Complexo Penal da Região Metropolitana de Belo Horizonte foi modelado e teve seu edital publicado no segundo semestre de 2008. Já o projeto do Campus BH da UEMG estava, até o ano de 2010, ainda em fase de modelagem. Em 2012, durante atualização do estudo, o projeto não dispunha mais de informações no site da Unidade PPP, sugerindo sua estagnação.

Por fim, os projetos para oferta de serviço de saneamento básico e construção do CAGE não se concretizaram como contratos de PPP. O primeiro levou-se a cabo por meio da criação de uma subsidiária da Companhia de Saneamento de Minas Gerais - Copasa-MG, já quanto ao segundo projeto, por força de decisão do CGP, optou-se pela utilização de uma contrato normal de concessão.

#### 5 METODOLOGIA

Diante do objetivo da presente pesquisa de analisar os fatores que influenciaram o processo de adoção e implementação de contratos

PPP, em empreendimentos públicos, no estado de Minas Gerais, a pesquisa de campo foi desenvolvida tomando-se como objeto de análise os projetos referentes à Rodovia MG-050, ao Complexo Penal e à UEMG.

Para tal, os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas - de acordo com as categorias teóricas acima analisadas - realizadas junto ao coordenador geral da Unidade PPP de Minas Gerais e com os responsáveis pela execução de cada projeto. Além das entrevistas, consultaram-se também fontes documentais, especificamente relatórios internos das instituições.

No decorrer das entrevistas buscou-se compreender os principais fatores que influenciaram a adoção de um contrato PPP como instrumento de concessão, assim como aqueles que influenciaram seu processo de implementação. As entrevistas, quando autorizadas, foram gravadas e transcritas. Os dados foram tratados qualitativamente, por meio de análise de conteúdo de grade semiaberta (Vergara, 2006).

Tendo em vista a atualização do estudo, foi realizada em 2012 uma revisão do andamento de cada um dos projetos analisados por meio de consulta ao site da Unidade PPP do Governo de Minas Gerais (Minas Gerais, 2008a).

## 6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 6.1 Rodovia MG-050

O contrato de PPP realizado para concessão da rodovia MG-050 foi o primeiro da modalidade estabelecido pelo governo do estado. Ele teve seus estudos de modelagem iniciados em 2004 e finalizados em meados de 2006. O edital foi publicado no final de 2005 e a assinatura do contrato em maio de 2007. As operações tiveram início em junho de 2007 e a cobrança de pedágios foi iniciada em junho de 2008.

O projeto tem raízes ainda no governo Eduardo Azeredo (1995-1998), no qual se estruturou um plano multimodal de transportes, que continha um programa de concessões rodoviárias. Com a posse do Governador Itamar Franco (1999-2002), o projeto foi paralisado devido a divergências ideológicas, sendo retomado apenas

em 2003, com a posse do governador Aécio Neves (2003-2006; 2007-2010). Neste governo, a postura governamental sofreu uma inflexão e a desoneração do estado tornou-se um dos pilares da política estadual. Entre um dos planos do governo estava a retomada do processo de concessões rodoviárias, e entre uma delas, estava o projeto da rodovia MG-050.

Então *“este programa já existia, a base dele já existia”*. Inicialmente, a ideia era que fosse licitada como uma concessão comum; entretanto, após a revisão dos estudos, *“chegou-se à conclusão que ela estaria no limite entre uma concessão comum e uma PPP, dependendo da forma que fossem estruturados os investimentos”*. Optou-se pelo formato de PPP, de forma a *“alavancar os investimentos”*.

A concorrência para o processo licitatório teve a participação de cinco grupos. O grupo vencedor ofereceu um desconto de 66% em relação à contraprestação pecuniária máxima oferecida pelo estado, que era de R\$ 35 milhões. A proposta vencedora estabelecia em R\$ 7,9 milhões a contraprestação devida. Tal proposta foi considerada pelo estado uma ótima surpresa, *“muito fora dos padrões da época de concessões rodoviárias”*, configurando-se em *“uma nítida inflexão no que se refere aos padrões de Taxa Interna de Retorno e modelagem que vinham sendo praticados”* no país.

Na implementação do projeto em Minas Gerais alguns fatores influenciaram - positiva ou negativamente - a consolidação da PPP como instrumento de contrato para conservação e manutenção de rodovias.

Ponto fundamental para todo seu entendimento é a **questão política** que o envolve. Tratou-se do primeiro projeto PPP do estado de Minas Gerais. Logo, era de suma importância que o primeiro projeto de PPP fosse de indiscutível sucesso, que ficasse comprovado que a alternativa via PPP fosse mais interessante para o estado do que uma em que o estado arcasse com toda a obra, e que a oferta selecionada oferecesse um *value for money* relevante para o estado.

O valor do desconto (66%) impressiona. Como o parceiro privado consegue baixar tanto os custos do projeto? A resposta tem duas justificativas complementares. A primeira diz res-



peito ao pressuposto de que os custos para o setor privado são menores que os custos para o estado e que a concorrência entre as empresas faz baixar o preço. Segundo o coordenador geral da Unidade PPP de Minas Gerais, isso ocorre “devido à forte concorrência entre as empresas privadas interessadas no projeto. Desde o momento da consulta pública já havia grande interesse no projeto, das 168 sugestões de melhoria do contrato foram aproveitadas 118”.

A segunda foi o deliberado subdimensionamento da demanda da rodovia, o que levou o estado a apresentar um teto de contraprestação mais elevado e fez com que a participação do setor privado no processo licitatório fosse intensa, e a margem entre o teto oferecido e a proposta apresentada fosse elevada. Isto é, não obstante o fato de que a alternativa PPP fosse mais barata para o estado, era importante para legitimação do processo frente à população, aos deputados e ao próprio governo, que esta diferença fosse indiscutível. Era importante a legitimação desta “ferramenta inovadora”.

Percebe-se, portanto, duas motivações distintas para utilização de PPPs pelo estado: o *value for money* e a visibilidade decorrente da inovação. Entretanto, dada a necessidade de se legitimar o instrumento, e para que não fosse “queimado o modelo”, em um primeiro momento abriu-se mão de um elevado *value for money* em prol da garantia de visibilidade política advinda do uso bem sucedido de um instrumento inovador. Nota-se que, dada a importância política que carregava o primeiro projeto de PPP mineiro, ficou claro que a discrepância entre o teto oferecido pelo estado e a proposta apresentada pelo setor privado teve influência direta da precaução do primeiro quanto ao êxito do empreendimento.

Esta questão parecia ser a principal preocupação governamental, posto que a existência de um **marco legal** já consolidado facilitaria o andamento posterior do projeto.

Concessões rodoviárias em Minas Gerais não era algo novo. Apesar da lei de PPPs ser ainda uma novidade, ela aproveitou muito do que já havia sido construído em programas de concessão realizados anteriormente no estado e fora dele (São Paulo já havia iniciado o programa de concessões).

Decorrente deste fato, a própria **modelagem do contrato** tampouco se revelou um entrave.

Modelagem de concessão rodoviária (...) é bem corriqueira, é uma coisa bem de oferta e demanda. Faz-se uma análise da estrutura implantada, das obras que precisa fazer para adequar àquela demanda calculada. A demanda é bem fechada porque é tráfego, tráfego vezes a tarifa é igual à receita.

Talvez o único complicador para a modelagem dos contratos tenha sido o **arranjo de garantias**. No caso da rodovia MG-050, foi estabelecido um arranjo de garantias utilizando-se recebíveis da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG). A construção do arranjo, embora tenha consumido bastante tempo, “foi muito bem vista. Todo mundo gostou, todo mundo participou”, o que contribuiu para o acirramento da concorrência e aumento do desconto oferecido pelos participantes da licitação.

Por fim, outro fator facilitador relevante identificado na análise foi a **expertise da Unidade PPP** de uma maneira geral e, especialmente, em concessões rodoviárias. Alguns integrantes do corpo técnico são oriundos do governo federal, onde eram responsáveis pela implementação do programa de PPPs no Brasil, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), e a capacidade e conhecimento técnico destas pessoas foram primordiais para que se implementasse o projeto em Minas.

## 6.2 Complexo Penitenciário

As Parcerias Público Privadas no setor penitenciário assumem um foco importante na Reforma Administrativa de Minas Gerais. A utilização de PPPs em outras partes do mundo teve trajetória em diversos setores antes de iniciar projetos no setor penitenciário. Em Minas, além do incipiente estágio de desenvolvimento institucional das PPPs, adotá-las em um setor contencioso como segurança pública apresentou-se como um grande desafio.

O projeto de construção, gestão e manutenção do Complexo Penitenciário (CP) em Ribeirão das Neves, na grande Belo Horizonte,

integra o Programa de Ampliação e Modernização do Sistema Prisional do Governo do estado. Uma das metas do Programa é absorver no sistema prisional os presos que estão sob a custódia da Polícia Civil.

Os licitantes serão responsáveis pelo financiamento, design do projeto arquitetônico, pela construção, gestão e manutenção do CP. O ente público será responsável pela direção em questões disciplinares e de segurança, pela segurança externa e de muralhas e pela realização do transporte de sentenciados.

A elaboração do projeto foi realizada em dois processos simultâneos, o de modelagem operacional e o de modelagem financeira, que levou um ano e seis meses para a construção e culminou na elaboração do edital e contrato. O contrato, sob a forma de PPP na modalidade concessão administrativa, terá a duração de 27 anos, sendo dois dedicados à construção dos prédios e o restante à operação do complexo. O complexo contará com cinco unidades (três para o regime fechado e duas para o semiaberto), com 500 vagas cada.

Em dezembro de 2008, a Comissão de Licitação da PPP emitiu parecer favorável a uma proposta apresentada pelos licitantes, a análise da proposta arquitetônica foi iniciada e até março de 2009, com o fim do processo licitatório, teria início a construção que deveria estar concluída no segundo semestre de 2010.

A elaboração do projeto CP enfrentou alguns entraves no decorrer de seu desenvolvimento, tanto no sentido de complexidade institucional, quanto de diluição das linhas tradicionais de *accountability*.

*Se por um lado há ganhos de eficiência com a reformulação das relações entre formuladores e implementadores de políticas públicas, por outro qualquer PPP deve ser construída com base em uma preocupação intensiva com os problemas de complexificação da accountability, sob pena de que todos os ganhos de eficiência desapareçam tamanho os problemas de governança que surjam.*

Um dos principais fatores que retardaram a implementação do projeto diz respeito à ausência de um **marco legal** consolidado. Não existia uma legislação específica para a cons-

trução e gestão do complexo por meio de uma concessão administrativa, uma vez que a participação de empresas privadas na gestão de uma penitenciária era episódio inédito no Brasil. Com isso, um enorme esforço foi despendido na tentativa de alinhar o projeto de PPP à estrutura legal do setor.

Isto é, a inexistência de uma estrutura legal consolidada terminou por transferir ao processo de **modelagem do contrato** a tarefa de cercear as contingências que pudessem, por ventura, surgir no decorrer das atividades.

Levantava-se, a partir deste momento, a seguinte questão: *o que é uma boa gestão penitenciária?* Para respondê-la foi construída uma lista de atributos, baseada em entrevistas com pessoas da área, informando o que se deveria esperar de uma gestão penitenciária, tanto em termos dos produtos esperados, *outputs*, quanto dos resultados que este produto geraria. A lista incluía humanização do tratamento, redução dos níveis de reincidência, segurança, entre outros atributos que eram considerados relevantes. Com base nesta listagem, foi elaborado o contrato do projeto.

A modelagem do contrato procurou identificar e sanar, antes da elaboração, os problemas que poderiam ocorrer ao longo da execução do contrato, mas, cuja eficiência só poderia ser verificada quando a construção do complexo ocorresse de fato. A construção dos indicadores tentou produzir a forma como esses problemas impactariam no pagamento do ente privado: “A idéia era combinar um pouco de segurança na execução do contrato com indicadores quantitativos bem definidos, e a possibilidade de flexibilidade contratual, com indicadores qualitativos, tentando achar o ponto de equilíbrio desses dois”.

Tentou-se garantir não só aspectos quantitativos da gestão do Complexo Penal, mas também aspectos qualitativos.

Enfim, é perceptível que a transferência da tarefa de amarração legal à fase de modelagem dos contratos devida à falta de um marco legal consolidado, terminou por influenciar negativamente na celeridade do projeto. A necessidade de construção de um instrumento de tão alta complexidade requereu um esforço considerável - econômico, finan-

ceiro e intelectual – por parte do governo que, obviamente, consumiu mais tempo. Ainda assim, dado o fato de que o projeto não foi nem ainda licitado, é difícil prever a eficácia dos mecanismos contratuais.

Outro ponto de extrema relevância no caso diz respeito à necessidade de **transparência e acesso à informação**. No intuito de proporcionar mais transparência e controle ao projeto, foi criado o Conselho Constitutivo do Complexo Penal. Este conselho é composto pelo Diretor Público, Conselho Estadual de Direitos Humanos, Ouvidoria Geral do Estado, Conselho de Política Penal e Penitenciária, Conselho de Criminologia, Secretaria de Estado de Defesa Social e pelo ente privado. Ele tem a missão de analisar os relatórios de desempenho da gestão do Complexo Penal, e editar ementas que regulamentam o exercício do contrato, com o esforço de criar não só uma legitimidade institucional para o projeto, mas também aumentar o fluxo de informação, reduzindo a assimetria informacional que caracteriza a relação entre agente estatal, agente privado e a sociedade em geral.

Para se obter maior clareza nos mecanismos do projeto, as obrigações da contratada foram acopladas na forma de indicadores de desempenho a serem calculados mensalmente e controlados por um verificador independente. O acompanhamento destes índices será feito pelo diretor do Estado e, por meio deles, será determinado o retorno financeiro do ente privado. Se a licitante não atingir esses números, terá uma redução do valor que será efetivamente pago: “É um processo muito amplo e muito caro. Os custos de transação são muito altos.”

Estes indicadores, apesar de proporcionarem maior transparência ao projeto, acabam por elevar sua complexidade e custo, ocasionando problemas de *accountability*, devido a problemas no fluxo de informação, e acabam por tornar a adoção de uma PPP uma tarefa difícil de ser executada. Mas por outro lado a transparência e o fácil acesso às informações proporcionam maior credibilidade ao projeto, influenciando de maneira positiva a adoção e execução da PPP.

### 6.3 Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG)

A UEMG é uma autarquia composta por seis unidades localizadas em diferentes regiões de Belo Horizonte. Com o objetivo de otimizar a utilização dos recursos a serem investidos na construção e manutenção das instalações, bem como a provisão dos serviços de apoio, a Universidade incluiu na elaboração do seu Plano Diretor a centralização das unidades em um único campus. Neste sentido, propunha-se inicialmente que a construção do campus fosse efetuada por meio de recursos públicos angariados junto ao governo federal e estadual.

Em 2003 já tinha um convênio (com o Ministério da Educação) que permitia fazer o projeto arquitetônico, em 2005 veio um recurso para construir, fazer o projeto Executivo. Então tinha a idéia de se fazer com recursos públicos.

Entretanto, em 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais (SEDE) propôs que se realizasse a obra por meio de um contrato de PPP. A proposta a princípio foi aceita, entretanto decidiu-se que o projeto seguiria com duas linhas de raciocínio, uma calcando-se unicamente na utilização de recursos públicos, e outra através de um contrato PPP: “O objetivo era único: viabilizar a construção do campus. A gente trabalhava na incerteza. Não sabíamos qual ia dar certo”.

As duas formas de atuação foram desenvolvidas em paralelo durante os cinco anos que se seguiram. Pode-se dizer que em um primeiro momento o projeto PPP tinha um maior fôlego (2004-2006), entretanto, com a mudança da diretoria da UEMG em 2006, esta alternativa perdeu significativo espaço, só retornando à agenda em 2008, quando o governo, por intermédio do vice-governador, impôs a utilização do contrato PPP como condição para a execução do projeto. Tal medida levou a UEMG a rever seu posicionamento com relação à execução do contrato via PPP e extinguir a alternativa via recursos públicos. Em 2012, entretanto, o site da Unidade PPP (MINAS GERAIS, 2008b) não disponibilizava mais informações sobre o projeto, levando-nos a concluir que o projeto não avançou.

O PMI que já estava pronto desde 2006, mas que não havia sido publicado foi efetivamente aprovado em 2008 pela reitoria da UEMG, e teve publicação prevista para o início de 2009. Ainda assim o futuro do projeto parece ser uma incógnita. A universidade é uma instituição não paga, logo a possibilidade de exploração privada do ensino não é viável economicamente. Restariam duas opções, ou o governo partiria para uma PPP administrativa, ou uma concessão patrocinada onde o concessionário exploraria alguns serviços da universidade ou mesmo atuaria utilizando-se de espaços e bens da instituição para atividades alheias ao *core* da Universidade. Tal questão ainda não foi resolvida e as sugestões que possam surgir durante o PMI poderão afetar as decisões governamentais.

Uma das alternativas que aparece como possível solução do impasse tanto no discurso dos representantes da UEMG quanto das próprias autoridades governamentais estaduais seria a utilização dos prédios hoje ocupados pelas diversas secretarias da Administração estadual, para a alocação da universidade. Os terrenos seriam a moeda de troca. A concessionária pagaria ao estado para a utilização dos imóveis que hoje abrigam as secretarias, alocaria a Universidade nestes imóveis e utilizaria os terrenos da Universidade (onde anteriormente pensava-se em construir o campus) para fins comerciais.

A análise demonstra que a **questão política** parece ser crucial para o entendimento do caso. É ela o principal fator responsável tanto pelo retardamento do desenrolar do contrato quanto pela sua posterior definição. Primeiramente é necessário esclarecer que existe um conflito de interesses entre a UEMG por um lado, e o governo pelo outro. A construção do campus para a UEMG tem dois propósitos iniciais: a necessidade de ampliação do espaço físico da Universidade e a sua unificação em uma só estrutura. Entretanto, a utilização de um contrato de PPP patrocinada, conforme visualiza o governo, atenderia apenas ao propósito de ampliação da Universidade. Isto ocorreria porque, na impossibilidade de angariar recursos pela própria atividade da universidade ou por atividades associadas a ela (tais como exploração de cantinas, livrarias, etc.) a ideia seria de que o

parceiro privado utilizasse os lotes da universidade como forma de gerar recursos e alocasse a universidade em outro local:

(...) se o parceiro privado pensar em explorar a UEMG como ela é atualmente ele não vai ter nenhum retorno, porque a UEMG é uma instituição não paga. Ele não vai conseguir compensar uma obra deste porte explorando cantinas, funcionários, etc. Como que ele vai conseguir o retorno? Seriam estes lotes. É uma região muito boa, um bairro que dá pra fazer residências, dá pra fazer shoppings, que está valorizando muito por conta da Cidade Administrativa.

Caso isso ocorresse, a universidade teria de ser alocada em outras instalações, o que descaracterizaria o propósito de unificação do campus. Conforme o entrevistado: “então o que é que imaginamos ser a nossa PPP? Vai ser colocar a Universidade em prédios do governo estadual (que não são unificados) e continuar sendo uma Universidade de prédios isolados”.

Este conflito de interesses foi um dos principais motivos que gerou um clima de **resistência dos servidores** quanto à adoção da PPP como modalidade de contrato. A preferência por uma obra financiada unicamente por recursos públicos atenderia os anseios da UEMG, mas não seria interessante para o governo.

Essa negociação entre UEMG e governo estadual se estendeu de 2003 a 2008 quando a posição do Executivo Estadual se impôs sobre qualquer resistência que pudesse existir. A fala do entrevistado evidencia o ocorrido:

Ainda existia aquela linha de raciocínio do campus público. Tanto que um deputado federal conseguiu por meio da bancada mineira colocar algum recurso para a construção do campus. Não era a totalidade, dava uns 40% do que era necessário. Incluindo a contrapartida que o estado deveria dar. (...) Isso foi levado, foi criado o plano de trabalho, tentaram criar o convênio nessa linha. Só que o vice-governador do estado, numa reunião, trouxe a questão, chamou a direção da UEMG e falou: tem uma emenda do deputado tal, que estão pensando em construir o campus, mas o campus não vai sair via recursos públicos. Eu não vou dar a contrapartida (...) o estado não tem caixa para dar essa quantidade de recursos como contrapartida, (...) então vamos fazer por PPP.

Ainda que baseado neste pronunciamento, a possibilidade de execução do contrato via recursos públicos tenha sido extinta, e a opção via PPP escolhida, um ponto chama atenção do leitor. Se o governo decidiu unilateralmente ao final de seis anos de negociações, por que não o fez anteriormente? Uma das razões pode estar no menor **grau de controle** à qual a entidade está submetida. A UEMG é uma autarquia, logo possui certa autonomia frente à Administração estadual:

*O controle aqui é muito menor. Tem uma autonomia administrativa e financeira. Então acontece que o reitor não pode ser exonerado porque o governador quer. (...) O governo não tem aqui aquele controle igual tem nas outras (instituições que têm projetos de PPP) para falar "vai fazer desse jeito". Aqui esta autonomia permite discutir, você pode apresentar uma contraproposta.*

A margem de autonomia que possui a instituição permitiu-lhe questionar o posicionamento do governo, propondo novas alternativas, moldando a maneira pelo qual se levava a cabo o projeto e, de certa forma, postergando a concretização da PPP.

Outro fator relevante que retardou a execução do empreendimento é a ausência de um **marco legal** consolidado. O arcabouço legal para um contrato PPP que se adéque aos propósitos da universidade terá que ser construído desde o início, provocando lentidão do processo e dificultando a **modelagem de um contrato** que antevêja potenciais contingências, terminando, assim, por influenciar negativamente o desenrolar do projeto.

Aliada à ausência de um marco legal a **alta rotatividade dos funcionários**, tanto da UEMG quanto da Unidade PPP, também retardou o desenvolvimento do projeto. Este fator ganha particular relevância quando se observa que os cargos da Unidade PPP são todos comissionados, logo indisponíveis de uma sólida fixação, ficando altamente sujeitos a flutuações políticas.

Por fim é importante atentar para o fato de que a associação entre PPP e privatização, em um primeiro momento, foi instantânea. O sentimento de aversão às privatizações parece ter colaborado para uma resistência à execução

do projeto via PPP. Entretanto, esta ausência de **clareza conceitual** parece ter incentivado uma resistência apenas inicialmente: "No início existia uma questão de que "vai privatizar a universidade", mas com o passar do tempo essa ideia foi amenizada. Até pelo trabalho que foi feito, pelo tempo que se gastou."

O fato de o projeto ter passado por várias fases, ter contado com a participação de vários interessados e ter sido submetido à consulta pública tornou-o mais popular. A **transparência e o acesso à informação**, fez com que a ideia de que a Universidade seria privatizada fosse, com o decorrer do tempo, desmistificada pela sociedade e pelos servidores que apresentavam resistência à adoção da parceria.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constatação de que entre os cinco projetos selecionados pelo Governo do Estado de Minas Gerais em 2003 para serem executados via PPP, nem todos tiveram êxito em sua implementação, apontando para o fato de que o mecanismo de gerenciamento de obras e serviços via PPP não se adéqua a todos os projetos públicos uniformemente, uma vez que apresentam um número elevado de fatores que dificultam a adoção do contrato.

A pesquisa demonstrou que, para além da justificativa técnica de que contratos PPP são mais eficientes do que a gerência estatal exclusiva - ou mesmo que concessões tradicionais em certas ocasiões - sua adoção tem em componentes alheios à racionalidade técnica pontos cruciais para a viabilização dos projetos. Neste sentido, o **apoio político** assume particular (quando não principal) relevância como fator propulsor para o desenvolvimento de um programa de PPP. Independentemente das vantagens econômicas evidenciadas, a existência de uma liderança política que alavanque o projeto é condição *sine qua non* para sua execução, sobretudo em um momento onde contratos PPP ainda não são muito conhecidos e ainda despertam desconfiança por parte do setor privado e das instituições contratantes.

Ficou demonstrado que, de fato, a utilização de contratos PPP não se dá somente em

função do *value for money* envolvido. A **visibilidade política** que se adquire com um “modelo inovador de contratualização” é fator primordial para a justificação da adoção de um programa de PPP, e pode por vezes se sobrepor inclusive à própria fundamentação teórica do instrumento, isto é, a eficiência.

A presença de um **marco legal** já consolidado é também identificado como de extrema relevância para a adoção dos contratos. Ao contrário de PPPs em rodovias, onde a experiência anterior do governo federal e de outros estados proveu uma sólida estrutura legal, a experiência da UEMG e do Complexo Penal era inédita tanto para o governo estadual quanto federal. Este fato explica tanto a maior facilidade de **modelagem contratual** do projeto rodoviário quanto a sua própria escolha como projeto inaugural.

Ainda assim, um dos fatores críticos na modelagem dos contratos continua sendo o **arranjo de garantias**. Dado que não existe um mecanismo garantidor único para todos os projetos, consome-se grande parte do tempo de modelagem na construção de cada arranjo. O lado positivo da questão está no fato de que até o momento, o formato dos arranjos tem sido exitoso. O governo tem logrado transmitir maior segurança às empresas privadas para a participação do processo de licitação, acarretando acirrada concorrência no processo licitatório e redução dos preços pagos pelo estado.

O **acesso às informações e a transparência** do processo apresentam duas consequências com diferentes implicações. Se por um lado, à medida que as ações e os conceitos são discutidos e explicados, **clareia-se o conceito** de PPP e ameniza-se a **resistência dos servidores e da sociedade** quanto à modalidade. Por outro sua obrigatoriedade termina por complexificar as ações do estado e os próprios mecanismos de aferição de eficiência, o que termina por acarretar em problemas de *accountability*, além de necessidade de mais tempo para modelagem dos contratos.

A pesquisa também indicou que **expertise da Unidade PPP** foi fundamental para a adoção do instrumento e implementação dos contratos. O aproveitamento de gestores que já haviam lidado com o tema em outras oportunidades en-

sejou maior eficiência e qualidade dos projetos, mesmo quando se tratavam de objetos ainda sem grande respaldo técnico e teórico – Complexo Penal e UEMG.

Por fim é relevante alertar para os perigos da **rotatividade** dos integrantes da Unidade. Este fator, ainda que aparentemente de pouca relevância, pode assumir caráter ameaçador quando se atenta para a importância dada ao líder político para o desenvolvimento de um programa de PPP. A transitoriedade promovida pelo processo eleitoral pode vir tanto a coibir o surgimento quanto interromper um que já esteja em funcionamento. Logo, é necessária a fixação de uma estrutura organizacional que perdure por mais de um governo e, no caso mineiro, isto parece ainda incerto. A Unidade PPP, apesar de apresentar elevada expertise, tem todas as posições preenchidas por meio de cargos comissionados, logo, sujeitos à extinção se confrontadas com uma liderança política não favorável ao programa.

## 8 REFERÊNCIAS

- Andersen, O.J. (2004). Public-private partnerships: Organizational hybrids as channels for local mobilisation and participation. *Scandinavian Political Studies*, 27(1) 1-21.
- Athayde, L.A., Gusmão, G., & Silva, M.A.B. (2006). Parcerias Público-privadas. In: R. Vilhena, R. (et. al.). (Orgs.). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG.
- Brasil, Presidência da República. (1995, Nov.). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*.
- Brito, B. M. B., & Silveira, A. H. P. (2005, jan/mar) Parceria Público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, 56(1).
- Carvalho, C.A.; Vieira, M.M.F.; Goulart, S. (2005, jul/ago). A trajetória conservadora da teoria institucional. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 394 (4):849-74.
- Correia, M. B. da C. (2008). Abordagens institucionalistas das parcerias público-privadas: as

- experiências da Inglaterra e de Minas Gerais. *Dissertação de mestrado*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, SP, Brasil.
- Durán, T.H., Lopes, G.V., & Rezende, M. (2007, set.). Avaliação intermediária de progresso da cooperação técnica (CT) do programa PPP-MG. *Relatório Final*.
- Greve, C. & Hodge, G. (2007). Public-private partnerships: A comparative perspective on Victoria and Denmark. In: T. Christensen, & P. Laegreid, (Orgs.). *Transcending New Public Management: The transformation of public sector*.
- Jolley, G. Jason. (2008) Contracting regimes and third-party governance: a theoretical construct for exploring the importance of public service motivation of private sector contractors. *International Public Management Review*, 9(2).
- Leahy, P. (2005). Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom. *EIB Papers*, 10(2), 58-71.
- Mazza, M., & Tokarski, M. *Aposta Frustrada. Rede Pró-Brasil*. Recuperado em 3 novembro, 2008, de <<http://si.knowtec.com/scripts/MostraNoticia?&idnoticia=429671&idcontato=37735&origem=fiqueatento&nomeCliente=PROBRASIL&data=2007-06-25>>.
- Marini, C. (1996, set-dez). Crise e Reforma do Estado: Uma questão de Cidadania e Valorização do Servidor. *Revista do Serviço Público*, Ano 47, 120(3).
- Mesquita, A., & Martins, R. (2008, jul/ago). Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas (PPPs)? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro.
- Minas Gerais. (2008a). *Unidade PPP de Minas Gerais*. Recuperado em 4 novembro, 2008, de <<http://www.ppp.mg.gov.br/pppemminas/projetos-ppp>>.
- Minas Gerais. (2008b, fev.). Procedimento de Manifestação de Interesse SEPLAG, (01).
- Minas Gerais. (2008c). Procedimento de Manifestação de Interesse. SETOP (01).
- OECD (Organization economic co-operation and development) (2008). *Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money*. OECD.
- Paiva, S.M.C., & ROCHA, C.A.A. (2005/maio). Parceria Público-Privada: o papel do senado federal na discussão e aprovação da Lei nº 11.079, de 2004. Consultoria Legislativa do Senado Federal. *Texto para discussão nº25*. Brasília.
- Pasin, J. A. B.; Borges, L. F. X. (2003/dezembro) A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infraestrutura pública. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, (10), N. 20, P. 173-196.
- Peci, A., & Sobral, F. (2007/jun.). Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. *Cadernos EBAPE*, 5(2).
- Périco, A.E., & Rebelatto, D.A.N. (2005/set./out.). Desafios das Parcerias Público-Privadas (PPPs). *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: 39(5), 1031-52.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a comparative analysis*. New York: Oxford.
- Resende, J. P., & Linhares, P.T. (2008). Riscos regulatórios e a modelagem do problema do “refém” aplicada a parceria público-privada. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, BA, Brasil*, 3.
- Shaoul, J. (2003). A Financial Analysis of the National Air Traffic Services PPP. *Public Money and Management*, 23(3), 185–194.
- Shinohara, D. Y. (2006). *Parcerias Públicas Privadas: Um estudo de casos no Brasil*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Soares Silva, G. (2008). As Parcerias Público-Privadas (PPPs) como Instrumento Preponderante para a Retomada do Crescimento Econômico e suas Implicações em Face aos Novos Objetivos Estabelecidos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Estudos Integrados*.
- Spackman, M. (2002). Public-Private Partnerships: Lessons from the British Approach. *Economic Systems* 26, 283–301.
- Sundfeld, C. A. (2005/abr. jun). O arcabouço

normativo das parcerias público-privadas no Brasil. *Revista do TCU*. Ano 23. (104). Brasília.

Terry, L.D. (1990) Leadership in the Administrative State: The Concept of Administrative Conservatorship. *Administration and Society* 21(4): 395-412.

Vergara, S.C. (2006). *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo. Atlas. Vilhena, R., Martins, H. F, Marini, C., & Guimarães, T.B. (Org.).

*O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. - Belo Horizonte: UFMG, 2006.

Weihe, G. Ordering Disorder – On the Perplexities of the Partnership Literature. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(4), 430–442.

Woodside, W. S. (1986). The Future of Public-Private Partnerships. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 36(2), 150-154.