



ALIANÇAS PÚBLICO- PRIVADAS

para o
DESENVOLVIMENTO

O INVESTIMENTO

EM INFRAESTRUTURA
NO BRASIL - PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS E
OPERAÇÕES URBANAS
CONSORCIADAS

1



ALIANÇAS PÚBLICO- PRIVADAS

para o
DESENVOLVIMENTO

O INVESTIMENTO

EM INFRAESTRUTURA
NO BRASIL - PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS E
OPERAÇÕES URBANAS
CONSORCIADAS

1



Home

Apresentação

Introdução

Capítulo 1:
Investimentos em
Infraestrutura no
Brasil

Capítulo 2:
Alianças Público-
Privadas para o
Desenvolvimento

Capítulo 3:
Parcerias Público-
Privadas no Brasil

Capítulo 4:
Operações Urbanas
Consorticiadas no
Brasil

Capítulo 5:
Parcerias
Voluntárias com
Organizações da
Sociedade Civil no
Brasil

Capítulo 6:
O BID e as APPDs

Capítulo 7:
Recomendações

Referências

Membros do
Comitê

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consoiciadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Catologação na fonte proporcionada pela Biblioteca Felipe Herrera do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID

Série: CICLO DE DEBATES – Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento

Volume I: O Investimento em Infraestrutura no Brasil - Parcerias Público-Privadas e Operações Urbanas Consoiciadas

Impresso no Brasil

Banco Interamericano de Desenvolvimento

O Investimento em Infraestrutura no Brasil – Parcerias Público-Privadas e Operações Urbanas Consoiciadas / Banco Interamericano de Desenvolvimento. – Brasília: BID, 2015.

113 p.: il. color. (CICLO DE DEBATES – Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento)

ISBN: 978-85-99515-19-8

1. Investimento em infraestrutura. 2. Parcerias Público-Privadas. 3. Operações Urbanas Consoiciadas. I. Banco Interamericano de Desenvolvimento. II. Título.

CDU: 304

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BYNC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL.

O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.



Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.

Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID

Representante do BID no Brasil

Daniela Carrera-Marquis

Série: CICLO DE DEBATES – Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento

Volume I: O Investimento em Infraestrutura no Brasil – Parcerias Público-Privadas e Operações Urbanas Consorticiadas

Organização:

Vice-presidência de Setores e Conhecimento

Setor de Instituições para o Desenvolvimento

Ana Lucia Paiva Dezolt – Divisão de Gestão Fiscal e Municipal (FMM/CBR)

Setor de Infraestrutura e Meio Ambiente

Karisa Maia Ribeiro – Divisão de Transporte (TSP/CBR)

Vice-presidência de Países

German Zappani – Escritório de Serviços de Gestão Financeira e Aquisições para Operações (FMP/CBR)

Departamento de Países do Cone Sul

William Lauriano – Consultor da Representação do BID no Brasil (CSC/CBR)

Assessoria de Relações Externas

Janaina Goulart – Divisão de Gerenciamento das Comunicações (CMG/CBR)

Elaboração:

Comitê da Representação do BID no Brasil sobre Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento

Consultores:

Carlos Baptuscci

Marcelo Meireles

Yaeko Yamashita

Colaboradores:

Celia Maria Silva Carvalho

Maria Aparecida Aiko Ikemura

Robson Antonio de Almeida

Rodrigo André de Castro Souza Rêgo

Vanilucia Lins Souto

Apoio Técnico:

Vice-presidência de Países

Departamento de Países do Cone Sul

Consultoras da Representação do BID no Brasil (CSC/CBR)

Danielle Pinto

Suélem dos Santos Pereira

Edição:

Rodrigo Feijó

Projeto Gráfico e Diagramação:

Paulo Selveira

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Comitê da Representação do BID no Brasil sobre Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento

Representante do BID no Brasil

Daniela Carrera-Marquis

Coordenação:

Ana Lucia Paiva Dezolt, *Especialista Sênior em Gestão Fiscal e Municipal*

German Zappani, *Especialista Líder Fiduciário e Gestão Financeira*

Karisa Maia Ribeiro, *Especialista Sênior em Transporte*

Membros:

Annette Bettina Killmer, *Especialista Líder em Meio Ambiente, Desenv. Rural e Desastres Naturais*

Carlos Lago Bouza, *Especialista Sênior Fiduciário*

Cesar Leyva Muñoz, *Especialista em Operações*

Clara de Souza Chaves, *Consultora de Relações com a Sociedade Civil*

Cláudia Regina Borges Nery, *Especialista em Saneamento*

Dino Capriolo, *Especialista Principal em Modernização do Estado*

Francisco Jose Ochoa, *Especialista em Proteção Social e Saúde*

Gerardo Reyes-Tagle, *Especialista Sênior em Economia Fiscal*

Guilherme C. Piereck, *Especialista em Integração e Comércio*

Ismael Gilio, *Especialista Sênior do Fundo Multilateral de Investimento*

Janaina Borges de Padua Goulart, *Especialista Sênior em Comunicação Externa*

Jason Anthony Hobbs, *Especialista em Habitação e Urbanismo*

Jose Luiz Rossi Junior, *Especialista Sênior em Economia*

Judith Anne Morrison, *Assessor Sênior em Gênero e Diversidade*

Laura A. Ripani, *Especialista Líder em Mercado de Trabalho*

Luciano Schweizer, *Especialista Líder em Mercado de Capitais*

Marcia Gomes Rocha, *Especialista Sênior em Proteção Social e Saúde*

Nadia Elisabeth Scharen-Guivel, *Consultora em Financiamento Estruturado e Corporativo*

Ryan Heath Burgess, *Especialista em Educação*

Sylvia Virginia Larrea, *Especialista Líder em Energia*

Thiago de Araujo Mendes, *Especialista Associado Sênior em Mudança Climática e Sustentabilidade*

Vanderleia Radaelli, *Especialista Sênior em Ciência e Tecnologia*

Agradecimentos

Ministério da Fazenda (MF)
 Ministério das Cidades (MCidades)
 Ministério das Relações Exteriores (MRE)
 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
 Governo do Estado de Minas Gerais
 Governo do Estado de São Paulo
 Governo do Estado do Mato Grosso do Sul
 Governo do Estado do Pará
 Governo do Estado do Rio de Janeiro
 Governo do Estado do Rio Grande do Sul
 Prefeitura Municipal de São Paulo – São Paulo Negócios
 Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro
 Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
 Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
 Controladoria Geral da União (CGU)
 Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Cultural (IPHAN)
 Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM/IMF)
 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG)

Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA)
 Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF)
 Associação Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF)
 Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICOM)

Conselho Federal de Contabilidade (CFC)
 Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD)
 Conselho Nacional dos Secretários Estaduais do Planejamento (CONSEPLAN)
 Escola de Administração Fazendária (ESAF)
 Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)
 Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP)
 Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)
 Fundação Dom Cabral
 Fundação Getúlio Vargas
 Grupo de Gestores das Finanças Estaduais do Conselho Nacional de Política Fazendária (GEFIN/CONFAZ)
 Instituto Rui Barbosa (IRB)

Banco BTG Pactual
 Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)
 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
 Bradesco
 Caixa Econômica Federal
 Itaú BBA

Coca-Cola Brasil
 Ernst & Young (EY)
 Grupo Camargo Corrêa
 Odebrecht
 Pinheiro Neto Advogados

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Lista de siglas

Sigla	Descrição
ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços de Água e Esgoto
ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.
APPD	Aliança Público-Privadas para o Desenvolvimento
BB	Banco do Brasil
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BM&F	Bolsa de Mercadorias e Futuros
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Participações
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAPEX	Capital Expenditure (despesas de capital ou investimento em bens de capital)
CBMM	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CF	Constituição Federal
CND	Conselho Nacional de Desestatização
CODEMIG	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPP	Companhia Paulista de Parcerias
CPP	Companhia Paulista de Parcerias
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
FGIE	Fundo Garantidor de Infraestrutura
FGP	Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FPE	Fundo de Participação dos Estados
GCI	Global Competitiveness Index
HS	Hospital do Subúrbio do Estado da Bahia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MGI	McKinsey Global Institute
MIP	Manifestação de Interesse Privado
NitUrb	Companhia de Desenvolvimento Urbano de Niterói

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Continuação

Sigla	Descrição
OS	Organizações Sociais
OSCIPI	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OUCs	Operações Urbanas Consorticiadas
PAC	Plano de Aceleração de Crescimento do Governo Federal
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
PNLP	Plano Nacional de Logística Portuária
PPPs	Parcerias Público-Privadas
RCL	Receita Corrente Líquida
RDC	Regime de Diferenciado de Contratações
RMS	Região Metropolitana de Salvador
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SELIC	Taxa de juros referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SEP/PR	Secretaria de Portos da Presidência da República
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SSRH	Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TCU	Tribunal de Contas de União
TIR	Taxa Interna de Retorno
VfM	Value for Money
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Sumário

Apresentação	11
Introdução	13
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil	17
Infraestrutura Rodoviária no Brasil	19
Infraestrutura Ferroviária no Brasil	20
Infraestrutura Aeroportuária no Brasil	20
Infraestrutura Hidroviária e Portuária no Brasil	21
Infraestrutura de Saneamento no Brasil	22
Capítulo 2: Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento	27
Fatores Críticos de Sucesso de APPDs	29
Capítulo 3: Parcerias Público-Privadas no Brasil	31
Estruturação de Projetos de PPPs	34
Elementos Obrigatórios nos Contratos de PPPs	38
Garantias de Parcerias Público-Privadas	39
Riscos em Parcerias Público-Privadas	42
Desafios para Parcerias Público-Privadas	44
Resultados Esperados em Parcerias Público-Privadas	46
Exemplos de Projetos de PPP no Brasil	47
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorciadas no Brasil	51
Tipos de Intervenções	53
Elementos Obrigatórios e Facultativos do Projeto	54
Financiamento de OUCs	55
Riscos em Operações Urbanas Consorciadas	57
Resultados Esperados de Operações Urbanas Consorciadas	59
Exemplos Estrangeiros de Intervenções Urbanísticas	60
Exemplos de Projetos de OUC no Brasil	62

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consortiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil	69
Capítulo 6: O BID e as APPDs	71
Ações Estratégicas para Promoção de APPDs	73
Metodologia de Elaboração das Ações Estratégicas	74
Ações de Capacitação para APPDs	80
Capítulo 7: Recomendações	91
Referências	95
Anexo 1: Membros do Comitê	101

Apresentação

As Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento (APPDs) são constantemente apontadas como oportunidades para enfrentar os desafios de investimentos públicos em todo o mundo. A implementação de projetos que utilizem mecanismos de parcerias entre entes públicos e privados requer planejamento, monitoramento e avaliação contínua para que, dessa forma, consiga alcançar seus objetivos de forma eficiente.

No Brasil, governos Federal, Estaduais e Municipais incluíram a adoção de APPDs em seus Planos de Governo e têm procurado agilizar o processo de implantação destas iniciativas. Para que ocorra o fomento destes projetos, o país deve considerar as lições aprendidas e boas práticas nacionais e internacionais sobre políticas adotadas e projetos realizados em suas diferentes etapas, como a escolha das instituições, o desenvolvimento, a implantação e a gestão. Ademais, ressalta-se a importância de que a intervenção seja analisada no âmbito do contexto global do setor e território.

Considerando os objetivos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para promover o desenvolvimento econômico, social e institucional da América Latina e do Caribe e com o entendimento que as APPDs são instrumentos importantes para a implantação de políticas públicas, a Representação do BID no Brasil criou um Comitê para promover o debate e a construção de conhecimento sobre o tema.

Composto por especialistas de todos os Departamentos do Banco, o Comitê promove a interlocução com parceiros estratégicos que incluem representantes do setor público nos três níveis de governo, setor privado, sociedade civil e academia. A partir desta interação, uma série de Ações Estratégicas – seminários, estudos, avaliações e assessorias específicas – foram propostas com a finalidade de contribuir para o fortalecimento das Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento no Brasil.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

A publicação da Série “CICLO DE DEBATES – Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento” se agrega a estas iniciativas e tem o objetivo de disseminar estudos e boas práticas que analisem questões relativas à interação entre os setores público e privado, atendendo às necessidades de investimento com sustentabilidade fiscal e proporcionando a provisão de infraestrutura social e econômica e prestação de serviços públicos de qualidade.

Este primeiro Volume da Série aborda o contexto macroeconômico do investimento em infraestrutura no Brasil e analisa dois dos principais modelos

de APPDs: as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e as Operações Urbanas Consorticiadas (OUCs). A publicação e análise dos resultados destas iniciativas visa à geração, organização e sistematização de um conjunto coerente de conhecimentos sobre a situação atual dos modelos de APPDs no país, além de aproximar instâncias acadêmicas, governo, empresas e a sociedade.

Assim, esperamos continuar contribuindo para o fomento de projetos de pesquisa voltados para a ampliação do conhecimento sobre o processo de desenvolvimento da América Latina e do Caribe.

Daniela Carrera-Marquis

Representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil

Introdução

O Brasil investe, em média, menos de 20% de seu Produto Interno Bruto (PIB) e, desse total, apenas 2% é em infraestrutura. O modesto investimento se reflete em baixos níveis de produtividade e competitividade da economia brasileira. Esse cenário gera uma baixa taxa de crescimento do PIB e perpetua, assim, desigualdades socioeconômicas.

A história econômica brasileira desde o início dos anos 80 até meados da década de 90 foi marcada por substanciais desequilíbrios internos e uma excessiva instabilidade macroeconômica. Combaliada com o choque dos juros internacionais e o aumento dos preços do petróleo, a economia passou todo o período em um cenário de forte instabilidade financeira. A década de 80, por exemplo, é usualmente denominada de “década perdida” devido ao baixo crescimento e piora de quase todos os indicadores sociais do país.

No período, houve um acirramento dos desequilíbrios do setor público com uma redução significativa da poupança pública e mau uso das empresas e bancos estatais para esconder tais instabilidades. Este quadro resultou em um aumento substancial do endividamento interno e externo, focado exclusivamente em cobrir, no curto-prazo, os crescentes déficits fiscais do governo. Tal dinâmica le-

vou o país a passar por períodos de moratórias de sua dívida e confiscos da poupança privada, além de gerar uma inflação galopante que atingiu valores mensais de dois dígitos. Em um ambiente econômico marcado por tais eventos e aliado à falta de um marco regulatório satisfatório, a tomada de decisões em prol de investimentos de longo-prazo foi praticamente inviabilizada.

Durante a década de 90, o país alcançou uma maior estabilidade econômica, principalmente no que tange ao processo inflacionário, por meio do Plano Real. A segunda metade da década foi marcada por um processo de privatização em diversos setores da economia. Os programas de desestatização tinham como premissa que o espaço de investimento deixado pelo setor público poderia e deveria ser ocupado pelo setor privado. Tais programas foram compostos primordialmente pela transferência de ativos, que passaram para a iniciativa privada o controle de setores industriais, pela construção de um arcabouço legal e regulatório, e por meio de concessões para explorações de serviços públicos e de infraestrutura.

Embora os resultados encontrados tenham sido heterogêneos e nem sempre satisfatórios no que se refere à melhoria da qualidade dos serviços

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consoiciadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

oferecidos, o processo reforçou a necessidade de mudanças no país, principalmente no que tange ao aprimoramento do marco legal e da forma de financiamento dos investimentos de longo-prazo.

As privatizações apontaram para a necessidade da existência de uma política setorial calcada em um marco legal para os diversos setores. Esse marco deveria incentivar a universalização, a competição e definir com clareza o papel do Estado e os objetivos de médio e longo prazo, sendo assim capaz de orientar o setor privado e permitir a correta percepção dos riscos do negócio. Além disso, ficou clara a necessidade de definir uma estratégia de substituição do financiamento que permitiria a ampliação da participação privada.

As crises internacionais vividas pelo país nos últimos anos da década de 90 inibiram uma maior evolução desse processo. Somente a partir de 1999, com a implementação de um regime de metas de inflação e câmbio flexível, e o início dos anos 2000, com a aprovação da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), foi possível a criação de um tripé econômico que gerou maior estabilidade. Consequentemente, estabeleceu-se um ambiente mais favorável ao desenvolvimento do mercado de investimento de longo prazo. Entretanto, mesmo dentro de um ambiente macroeconômico mais favorável, principalmente no período entre 2004 e 2007 quando houve queda da inflação e recuperação dos mercados de capitais, os volumes registrados com novas emissões de ações e instrumentos privados de dívida não garantiram um fluxo estável de financiamento de longo prazo.

Com a crise internacional de 2008-2009, a diminuição dos fluxos de capitais internacional e nacional, e maior restrição de crédito no mercado privado, o governo adotou uma política anticíclica com ampliação da oferta de financiamento público por meio dos três maiores bancos federais: Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Brasil (BB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

e Social (BNDES). Os recursos foram destinados a reestruturar empresas, consolidar setores prioritários e preservar empregos.

A justificação desta política pode ser parcialmente explicada pela tentativa de manutenção dos avanços dos indicadores sociais alcançados pelo país nos anos 2000. O período foi marcado pela queda contínua da desigualdade no Brasil. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o índice de pobreza se contraiu de 35,2% para 21,4%. A queda da extrema pobreza foi ainda mais acentuada, sendo reduzida à metade em termos percentuais e caindo de 15,3% para 7,3%. Além da estabilidade econômica, estes avanços são explicados pela dinâmica positiva no mercado de trabalho, ampliação significativa dos programas de seguridade social e transferência de renda (Programa Bolsa-Família), promoção do empreendedorismo e de programas de apoio à agricultura familiar.

Todavia, a adoção de tal política anticíclica levou a uma piora da situação macroeconômica do país. Do ponto de fiscal, de acordo com dados do Banco Central, de janeiro a dezembro de 2014 o setor público (União, Estados e Municípios) acumulou um déficit primário de R\$32,5 bilhões, quando a meta fiscal para o ano era de superávit de R\$ 99 bilhões. O déficit nominal (que inclui as despesas com juros), que representou 3,25% do PIB em 2013, atingiu 6,7% em 2014. A dívida bruta do governo geral atingiu 63,4% do PIB, elevando-se em 0,4 pontos percentuais em relação a 2013¹.

Ficou claro então que para retomar altas taxas de crescimento o país deveria focar em aumentar sua produtividade e adotar um modelo de ampliação dos investimentos e, portanto, da capacidade produtiva da economia. No período de 1995 a 2003, a taxa de investimento do país foi, em média, de 16,7% do PIB, tendo subido para uma média de

1. Fonte dos dados: Banco Central do Brasil, Nota para a Imprensa, Janeiro de 2015 e www.ipeadata.gov.br

17,8% do PIB no período entre 2004 e 2012. De fato, os dados mostram que, desde 2009, o investimento oscila em torno de 18,7% do PIB, abaixo dos 24% do PIB necessários para garantir um crescimento econômico na faixa de 4% ao ano, e bem inferior às taxas de investimento de países com renda similar à do Brasil². O histórico das taxas de investimento no Brasil está apresentado no Gráfico 1.

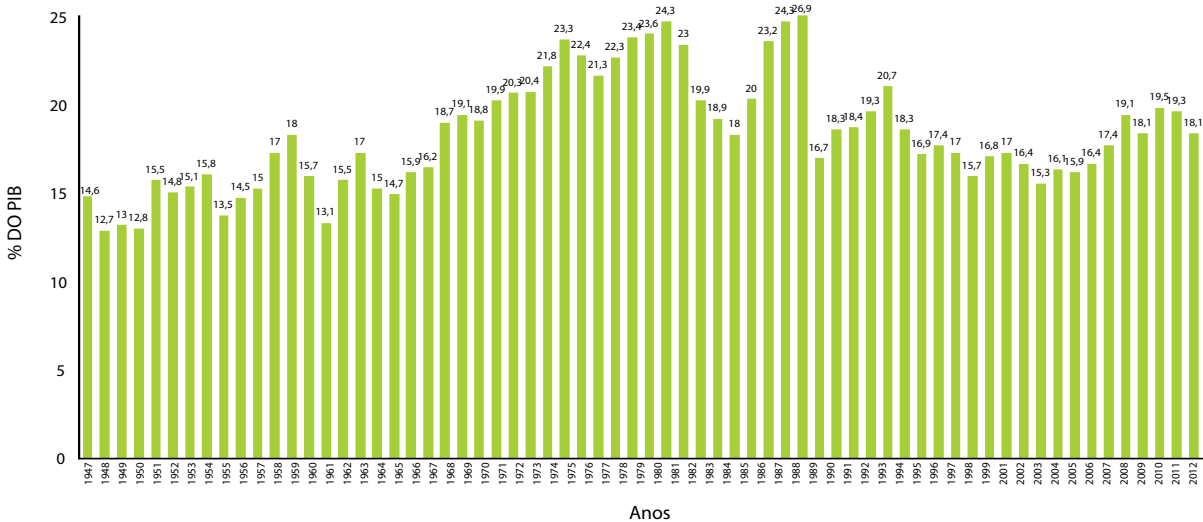
Segundo o relatório *“Connecting Brazil to the world: A path to inclusive growth”*, de maio de 2014, do McKinsey Global Institute, nas próximas duas décadas, o Brasil necessitará de um crescimento anual do PIB na ordem de 4,2% de modo a consolidar na classe média a população do país ainda considerada vulnerável, sendo estimado que 1,25% deste aumento pode ser obtido por meio da expansão de seus laços globais³. No entanto, a desejada expansão dos investimentos no país

deverá enfrentar severas restrições nos próximos anos, do ponto de vista tanto conjuntural quanto estrutural da economia brasileira.

Do ponto de vista conjuntural, o produto da combinação de dificuldades de aumento da arrecadação devido ao baixo crescimento do país, excesso de carga tributária vigente, rigidez das obrigações orçamentárias e necessidade de obtenção de superávits fiscais, impõem um grande desafio ao aumento do investimento.

Com relação aos impostos, não está claro se o governo poderá usar novos tributos para financiar gastos em investimentos em função da resistência em se expandir a já elevada carga tributária⁴ que ultrapassou 36,2% do PIB em 2012, conforme Gráfico 2, elaborado a partir dos dados mais recentes divulgados pelo IBGE. Já para o ano de

Gráfico 1: Taxa de Investimento no Brasil – 1947-2012



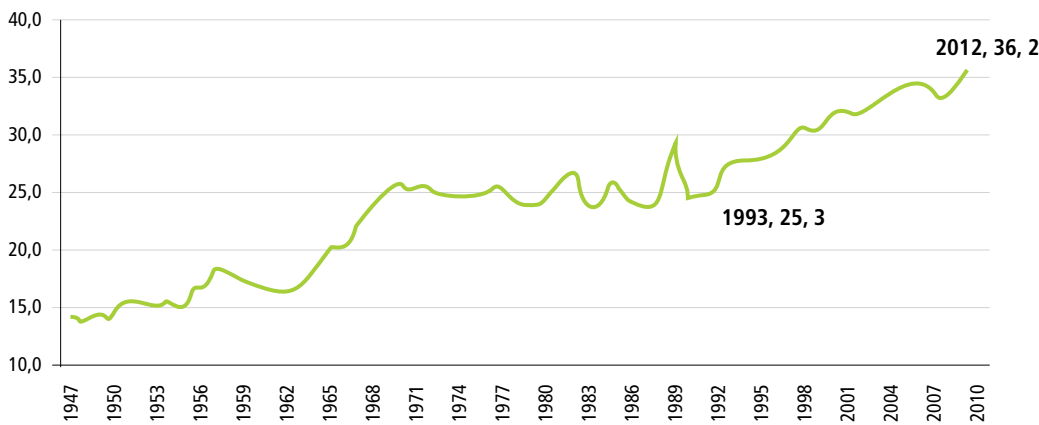
Fonte: Fundação Getúlio Vargas- Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, de 1947 a 1989; IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais. Para os anos de 2010 e 2011 os resultados preliminares foram obtidos a partir das Contas Nacionais Trimestrais

2. McKinsey. *Connecting Brazil to the world: A path to inclusive growth*. 2014. p.5. Disponível em: http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/Insights/South%20America/Brazils%20path%20to%20inclusive%20growth/MGI_Connecting_Brazil_to_the_world_Full_report_May%202014.ashx.

3. McKinsey. *Connecting Brazil to the world: A path to inclusive growth*. 2014. p.5. Disponível em: http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/Insights/South%20America/Brazils%20path%20to%20inclusive%20growth/MGI_Connecting_Brazil_the_world_Full_report_May%202014.ashx.

4. A evolução da carga tributária, no Brasil, pode ser resumida em 3 períodos: (i)1947-1965, quando a carga tributária era inferior a 20% do PIB; (ii)1966-1993, quando após a reforma financeira de Campos e Bulhões a carga tributária cresce para 25% do PIB e permanece em torno desse valor até 1993; e (iii)1993-2012, quando a carga tributária cresce quase continuamente e passa de 25% para 36% do PIB, puxada pela necessidade de cobrir o Estado de Bem Estar Social estabelecido na nossa Constituição de 1988 e pela necessidade de economia do governo federal (superávit primário).

Gráfico 2: Carga Tributária no Brasil % PIB – 1947 a 2013



Fonte: IBGE: 1947-2009 e IBPT: 2010-2013

2013, a carga tributária estimada pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) chegou a 36,42% do PIB⁵.

Ademais, ainda há limites para a concessão de créditos por bancos estatais, em particular pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para financiamento de projetos de infraestrutura. Segundo o Acórdão TCU nº 3.071/2012, os subsídios, explícitos e implícitos, concedidos pelos bancos estatais e em especial nas operações de crédito do BNDES e de subvenções concedidas por meio deles, totalizaram o montante de R\$347 bilhões no período entre 2008 e 2011.

Do ponto de vista estrutural, a segurança jurídica dos contratos, a credibilidade das instituições, a estabilidade das regras e a previsibilidade das decisões conformam, em grande medida, o ambiente de negócios. Sua influência sobre os investidores

também impõe restrições ao aumento do investimento no país.

Dada a complexidade dos desafios existentes, a junção de recursos públicos e privados, além de recursos do Terceiro Setor, surge como uma alternativa para garantir crescimento econômico com inclusão social, sustentabilidade e equidade. A adoção de Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento permite ao poder público expandir, ao longo do tempo, o investimento realizado e proporcionar, ainda no curto prazo, obras e serviços à população. A realização de investimentos de cunho econômico como, por exemplo, em estradas e portos, permite aumentar os níveis de produtividade da economia e garantir crescimento econômico no longo prazo. Já os investimentos em serviços sociais permitem disponibilizar, entre outros, serviços de educação, saúde e saneamento, o que contribui para maior inclusão social.

5. O IBPT considera todos os valores arrecadados pelas três esferas de governo (tributos mais multas, juros e correção); para o levantamento das arrecadações estaduais e do Distrito Federal utiliza-se como base de dados, além do CONFAZ, os valores divulgados pelas Secretarias Estaduais de Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; quanto às arrecadações municipais, faz um acompanhamento dos números divulgados por 1.512 municípios que divulgam seus números em atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal, nos Portais da Transparência e também através dos números divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional e dos Tribunais de Contas dos Estados.

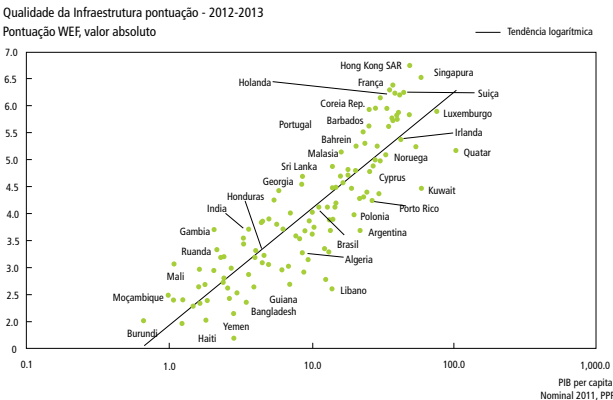
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil

Tradicionalmente se convencionou que investir em infraestrutura no Brasil significa realizar obras, o que é uma maneira reduzida de se pensar sobre um elemento tão relevante para o desenvolvimento do país. Infraestrutura compreende um sistema de serviços que busca atender às necessidades fundamentais do dia a dia dos cidadãos, tais como energia, comunicação, locomoção, logística, saneamento, segurança, saúde e educação.

É justificável pensar sobre infraestrutura de forma sistêmica já que tais setores têm por natureza características de rede, ganhos de escala e externalidades. São serviços que, independentemente de serem prestados pelo setor público ou pelo privado, prescindem de mecanismos de regulação. Além disso, é necessária a adoção de planos estratégicos para sua provisão, bem como a criação de incentivos para que sejam prestados com qualidade, dado que sua oferta afeta a melhoria do bem-estar de seus usuários.

O gráfico a seguir demonstra a dependência que o crescimento econômico tem de uma infraestrutura de qualidade instalada em um país.

Gráfico 3: Associação entre desenvolvimento econômico e infraestrutura instalada



FONTE: World Economic Forum (2011) “The Global Competitiveness Report 2012-2013”; Global Insights; análise McKinsey Global Institute

O padrão de gastos históricos indica que o investimento mundial em rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia, água e telecomunicações utiliza cerca de 3,8% do PIB global, considerando os dispêndios de 84 países que respondem por mais de 90% do PIB mundial. Nesse contexto, aplicando-se as projeções de crescimento para 3,3% ao ano, haverá a necessidade de um investimento total de US\$ 62 trilhões de 2013 até 2030. Ademais, observa-se o deslocamento do “centro de gravidade” dos gastos em infraestrutura global

para economias em desenvolvimento, acompanhando o crescimento econômico⁶.

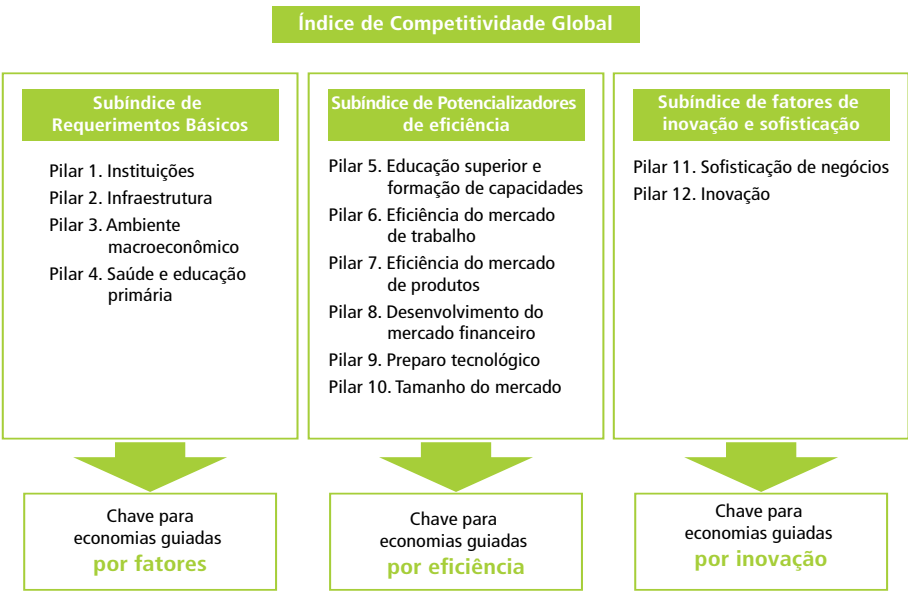
Dentre as muitas determinantes que impulsionam a produtividade e a competitividade descritas no Relatório *The Global Competitiveness Report* do *World Economic Forum*, o Índice de Competitividade Global (*Global Competitiveness Index – GCI*) captura vários componentes e os agrupa em 12 pilares da competitividade: instituições, infraestrutura, ambiente macroeconômico, saúde e educação primária, educação superior e da formação de capacidades, eficiência do mercado de trabalho, eficiência do mercado de produtos, desenvolvimento do mercado financeiro, preparo tecnológico, tamanho do mercado, sofisticação de negócios e inovação, conforme demonstra a figura abaixo⁷.

O Relatório destaca que o aumento da produti-

vidade e da competitividade é fundamental para aumentar a prosperidade de um país e compreender um processo que requer compromissos de longa duração das partes interessadas. Elencam-se, assim, seis características de um sistema de infraestrutura eficaz: coordenação estreita entre as instituições de infraestrutura, separação clara das responsabilidades políticas e técnicas, envolvimento efetivo entre os setores público e privado, engajamento das partes interessadas baseado na confiança, disposição de informações robustas para basear as tomadas de decisão, e capacitações significativas ao longo da cadeia de valor da infraestrutura⁸.

Neste Relatório referente ao biênio 2014/2015, o Brasil ocupa a posição 57º do GCI. Foi decisivo para esta classificação o progresso insuficiente

Figura 1: Pilares do Índice de Competitividade Global



Fonte: The Global Competitiveness Index (GCI) framework. Tradução própria.

6. McKinsey. Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year. McKinseyInfrastructurePractice. Relatório de Janeiro de 2013. p. 9. Disponível em:<http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity>. Acesso em: 20 Nov. 2014

7. World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. 2014. p. 4. Disponível em:< http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

8. McKinsey Global Institute. *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*. McKinseyInfrastructurePractice. Relatório de Janeiro de 2013. p. 29 a 32, p. 63. Disponível em:<http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

da infraestrutura de transportes, aspecto fundamental para assegurar o funcionamento eficaz da economia, e importante na determinação da localização da atividade econômica e dos tipos de atividades ou setores que podem se desenvolver dentro de um país.

De acordo com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em 2014 ficou evidente que o setor de infraestrutura brasileiro apresenta lacunas importantes e precisa acelerar seus investimentos nos próximos anos, com destaque para três pontos⁹:

1. A infraestrutura brasileira não atende às necessidades atuais do país, tampouco fornece as condições necessárias para crescimento. Os investimentos nos últimos anos foram modestos (de apenas 2,2% do PIB) vis-à-vis referências históricas do Brasil e mesmo de outras economias emergentes como Índia (4,7%) e China (8,5%).
2. O Brasil deve então expandir e acelerar seu programa de investimentos em infraestrutura de qualidade com objetivo de aumentar sua competitividade no mercado global, reduzindo os custos internos de operação e melhorando a qualidade de vida em metrópoles. Estima-se que para fechar estas lacunas são exigidos investimentos de mais de 5% do PIB ou R\$ 240 bilhões ao ano, nos próximos anos.
3. Os desafios para executar um programa de investimentos desta magnitude são relevantes e estão presentes em todas as fases dos projetos: necessidade de se criar um ambiente regulatório favorável para desenvolvimento de projetos de qualidade; promoção do investimento privado e do aumento da produtividade, incluindo a instituição de marcos regulatórios alinha-

dos com o contexto e necessidade dos setores; plano integrado e políticas nacionais para desenvolvimento de infraestrutura que, conseqüentemente, originariam grandes projetos prioritários para fechar as lacunas existentes; obtenção de licenças e aprovações, com fóruns dedicados ao entendimento de especificidades do setor; e modelos de acompanhamento da execução dos projetos.

Infraestrutura Rodoviária no Brasil

O transporte rodoviário responde por aproximadamente 60% do transporte de cargas no Brasil. Tal dependência tem origem na implementação do Plano Rodoviário Nacional nas décadas de 60 e 70 que era financiado por recursos da União, principalmente oriundos dos impostos sobre combustíveis e lubrificantes e sobre a propriedade de veículos¹⁰. Entretanto, esse arranjo passou a perder força, pois os recursos que o financiavam passaram a sofrer a concorrência de outras demandas, e se encerrou com a proibição da vinculação de receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas pré-determinadas, instituída pela Constituição Federal de 1988.

Desde então, a infraestrutura rodoviária passou a depender quase exclusivamente de recursos ordinários da União, que têm sido insuficientes até mesmo para sua manutenção, e apresentou, em 2011, uma demanda de R\$ 180 bilhões em obras para sua recuperação¹¹. A partir da década de 1990, três alternativas visavam manter as rodovias federais: o restabelecimento das fontes de recursos para o setor, a concessão das rodovias para operadoras privadas, e a delegação da administração e exploração de trechos de rodovias aos estados¹².

9 FIESP. Melhores Práticas e Oportunidades para Desenvolvimento da Infraestrutura Brasileira. Reunião Coinfra de 13 de fevereiro de 2014. p. 3. Disponível em: <http://az545403.vo.msecnd.net/uploads/2014/02/transparencias_coinfra_13_02_14_mackinsey-v2.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

10. IPEA. Gargalos e Demandas da Infraestrutura Rodoviária e os Investimentos do PAC: Mapeamento IPEA de Obras Rodoviárias. Texto para discussão 1592. Março de 2011. p. 7. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1592.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

11. IPEA *Op. cit.* p. 8.

12. IPEA *Op. cit.* p. 11.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

A primeira alternativa foi tentada ao se buscar re- tomar a vinculação de recursos por meio da Con- tribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis) de 2001. Entretanto, o que se tem observado é que, apesar da destinação para fins específicos, essas receitas têm sido utilizadas na amortização de dívidas, pagamento de funcio- nários e custeio da própria administração federal¹³.

A segunda alternativa foi mais bem-sucedida, e milhares de quilômetros de rodovias federais e es- taduais foram transferidos para a iniciativa priva- da, que só tem interesse naquelas que apresentem viabilidade financeira. Tal fato limitava a possibili- dade de o governo vir a realizar a concessão de um número expressivo de rodovias, mas foi supe- rado pela criação da Lei nº 11.079/2004. A Lei das Parcerias Público-Privadas possibilitou a oferta de subsídio público pago na medida em que o serviço é prestado pelo concessionário e viabilizou a parti- cipação privada em empreendimentos com pouca ou nenhuma rentabilidade financeira. Apesar de o Governo Federal ainda não ter utilizado esta lei para projetos rodoviários, Minas Gerais foi um es- tado pioneiro e, em 2007, assinou com um grupo privado o contrato de concessão patrocinado da primeira PPP rodoviária do país, beneficiando 372 quilômetros da MG-050¹⁴.

A terceira alternativa foi posta em prática por meio do Programa de Delegação de Rodovias Federais, previsto na Lei 9.277/1996, que, apesar de ter ge- rado algumas tentativas de convênios entre 1996 e 1998, acabou sendo revisto por determinação do Conselho Nacional de Desestatização (CND)¹⁵.

Infraestrutura Ferroviária no Brasil

No Brasil, a infraestrutura ferroviária é proporcio- nalmente muito inferior à rodoviária. Uma peque-

na parte da malha está sob gestão do Estado e as principais ferrovias nacionais são geridas por grandes operadores privados, que se limitam ape- nas ao transporte de cargas. Ao longo da história, a malha ferroviária tornou-se apenas um meio de transporte para as *commodities* agrícolas e mine- rais, produzidas ou extraídas em áreas tradicionais ou em novas fronteiras de agrícolas. Ademais, é visível que as ferrovias nacionais têm pouca relação com a criação de novos polos de desenvolvimento socioeconômico¹⁶.

O marco regulatório vigente tem sido um obs- táculo ao investimento privado na expansão da infraestrutura ferroviária, pois os contratos vigentes dificultam o entendimento de quais investimentos são responsabilidades das conce- ssionárias e quais são do poder público. Além disso, não há previsão de metas que garantam aumento dos investimentos privados, aspecto que limita a capacidade da malha férrea, cujo ativo será revertido ao Poder Concedente no prazo final da concessão. Entretanto, um dos maiores gargalos para a máxima utilização da malha instalada, bem como de sua ampliação, está nas dificuldades de interpenetração de uma malha com a outra, o que também acaba se tornando um desestímulo para que o setor privado invista em novas ferrovias¹⁷.

Infraestrutura Aeroportuária no Brasil

Conforme descrito no relatório “A Gestão da In- fraestrutura Aeroportuária Brasileira e as Dificulda- des Operacionais a Serem Vencidas na Realização de Grandes Eventos”, fruto do “*The 4th Interna- tional Congress University Industry Cooperation*”, apesar da euforia ocasionada pelos grandes even- tos que o país está abrigando, constata-se que há dificuldades para alcançar as condições necessá-

13 IPEA Op. cit. p. 12.

14 IPEA Op. cit. p. 13.

15 IPEA Op. cit. p. 13.

16 IPEA Op. cit. p. 13.

17 IPEA Op. cit. p. 18.

rias para a realização dos mesmos, principalmente no que diz respeito à adequação das infraestruturas aeroportuárias.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstra que o setor de transporte aéreo brasileiro vem crescendo largamente, o que pode ser averiguado pela ampliação no número de viagens e de passageiros nos aeroportos, e também pelo crescente número de aeronaves cadastradas na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Entretanto, os dados também evidenciam um cenário preocupante já que em 14 dos 20 maiores aeroportos nacionais existe uma situação de estrangulamento e esses têm operado acima de suas capacidades¹⁸¹⁹.

O investimento da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e os recursos provenientes do programa Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária entre os anos 2003 e 2010, foram de R\$ 3,4 bilhões da empresa e de R\$ 2,2 bilhões do programa, o que demonstra a dependência e importância dos investimentos fiscais em aeroportos. É importante ressaltar que o maior valor investido nesse período, da ordem de R\$ 1,5 bilhão, foi observado em 2006. Neste mesmo ano, de acordo com o estudo Custo dos Atrasos do Transporte Aéreo Brasileiro em 2006, publicado como Comunicado do IPEA, a valoração dos congestionamentos nos aeroportos foi de R\$ 1 bilhão²⁰.

As concessões dos aeroportos de Guarulhos, Campinas e Brasília realizadas após o estudo e as que estão em curso no presente momento demonstram que o governo está criando alternativas para atração do capital privado a fim de fazer frente às necessidades de investimento do setor.

18. IPEA. Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações. Nota Técnica. Abril de 2011. p. 12. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110414_nt005_diset.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

19. Esse estudo apresenta valores de investimento que ultrapassam R\$ 20 bilhões em horizontes de tempo acima de 10 anos, com exceção da Fundação Dom Cabral que apresenta uma necessidade de R\$ 25,5 bilhões a serem investidos entre 2011 e 2016.

20. IPEA *Op. cit.* p. 6.

Infraestrutura Hidroviária e Portuária no Brasil

Estudo publicado pelo economista Cláudio Frischtak, aponta que os investimentos em infraestrutura hidroviária e portuária têm sido historicamente muito baixos quando comparados com outros modais de transporte, conforme destaca o quadro a seguir.

Quadro 1: Investimento em Infraestrutura de Transportes (R\$ bilhões; % do PIB)

	Média a. a. 2001/10	2011	2012	2013
Transp. Rodoviário	9,89	20,07	18,74	25,13
% do PIB	0,39	0,48	0,43	0,52
Transp. Ferroviário	2,85	6,36	6,22	8,02
% do PIB	0,11	0,15	0,14	0,17
Mobilidade Urbana	1,50	3,49	5,48	8,12
% do PIB	0,05	0,08	0,12	0,17
Aeroportuário	0,58	1,15	2,56	4,58
% do PIB	0,03	0,03	0,06	0,09
Portos	1,32	3,65	7,04	4,53
% do PIB	0,05	0,09	0,16	0,09
Hidroviárias	0,29	0,13	0,09	0,13
% do PIB	0,01	0,00	0,00	0,00
Total	16,43	34,85	40,13	50,51

Fonte: Produção própria baseada em estudo de Cláudio Frischtak

No caso do transporte hidroviário, entre 2001 e 2013, os recursos alocados para infraestrutura daquele modal (eclusas, derrocamento, sinalização, dragagem e conservação das margens) representaram pouco mais de 1% do total desembolsado em transportes e contaram basicamente com fontes de financiamento pública. Já os investimentos em superestrutura hidroviária (a exemplo dos terminais hidroviários) são predominantemente privados (estes últimos contabilizados no item portos). Segundo dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do total de 57 obras hidroviárias previstas no programa, apenas 16 estão concluídas, 18 estão em execução, e 23 se encontram em ação preparatória, o que significa que ainda não há previsão de início e consequentemente de finalização.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consociadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

O financiamento privado de obras de expansão de portos brasileiros tem início em 1869 por meio da Lei das Concessões, tendência com origem na abertura dos portos promovida por D. João VI em 1808 que visava a inserir o país no contexto do comércio internacional. Este modelo foi utilizado até a década de 1930, quando o Estado assumiu o papel de financiador e operador desta infraestrutura e teve seu ápice na criação e ampliação da Portobrás. Com a extinção da empresa em 1990, o sistema portuário atravessou uma crise que culminou com a edição da Lei de Modernização dos Portos em 1993. A Lei redefiniu os papéis da autoridade e do operador portuários, bem como do poder público na gestão e regulação do sistema²¹.

Já em 2001, a Lei nº 10.233 criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e atribuiu a ela competências para promover estudos para estimativas de demanda, além de, dentre outras responsabilidades, definir tarifas e preços, editar normas e regulamentos de prestação de serviços e administrar e fiscalizar os contratos de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária celebrados. Ademais, estabeleceu como seu objetivo a regulação ou supervisão das atividades de prestação de serviços e de exploração de infraestrutura de transportes para garantir a movimentação em cumprimento com padrões de eficiência e modicidade de tarifas.

O setor de portos é estratégico para a economia brasileira. Segundo o Sumário Executivo do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), elaborado pela Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), 95% do volume total de exportações e importações do Brasil circulam pelos portos brasileiros. Nesse sentido, com o objetivo de atender a demanda e tornar o país mais competitivo, o Governo Federal anunciou, em dezembro de

2012, a reforma do setor portuário, com previsão de investimentos públicos e privados no montante de R\$ 54,2 bilhões até 2017.

Uma reforma do setor portuário foi aprovada em 2013 a partir da edição da Lei 12.815, regulamentada pelo Decreto 8.033/2013, a qual revogou a antiga lei do setor, a Lei 8.630/1993. De forma geral, o novo regramento trouxe centralização do processo de arrendamento e concessão, passando para a SEP/PR e para a Antaq as competências de poder concedente e realização dos estudos e licitações, antes detidas pelas Companhias Docas. Outras inovações da Lei foram acabar com a diferenciação entre carga própria e de terceiros e alterar o critério de licitação de maior valor de outorga para o da máxima eficiência e menor preço. A reforma também torna possível a utilização do Regime de Diferenciado de Contratações (RDC), preconizado na Lei 12.462/2011.

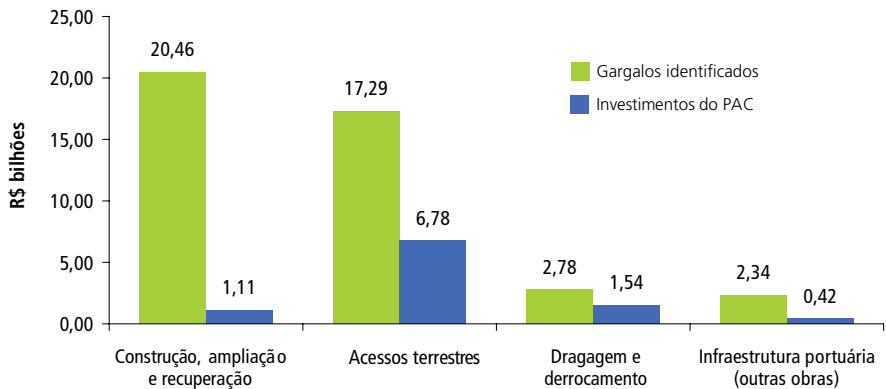
A redução dos entraves burocráticos na liberação de cargas, maior articulação entre as autoridades públicas do setor, mão de obra com instrução adequada às modernizações tecnológicas implantadas e horário de funcionamento das aduanas compatível com a necessidade operacional dos portos são as principais reclamações dos usuários à Administração Pública. No entanto, verifica-se que além da clara necessidade de ampliação dos recursos destinados à solução das demandas de infraestrutura do setor, é necessário buscar maior eficiência e agilidade na gestão e execução das obras previstas, visando a obedecer o cronograma proposto, sem as quais nem as demandas reprimidas serão solucionadas²².

O Gráfico 4 denota a quantidade investimento necessário em 2009 para fazer frente às demandas identificadas versus alocação de recursos previstos no PAC.

21. IPEA. Gargalos e Demandas da Infraestrutura Portuária e os Investimentos do PAC: Mapeamento IPEA de Obras Portuária. Texto para discussão 1423. Outubro de 2009. p. 8. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1423.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

22. IPEA. Gargalos e Demandas da Infraestrutura Portuária e os Investimentos do PAC: Mapeamento IPEA de Obras Portuária. Texto para discussão 1423. Outubro de 2009. p. 36. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1423.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

Gráfico 4: Gargalos e demandas identificados (2008) versus investimentos do PAC (2007-2011)



Elaboração: Ipea (Diset/Dirur). Fonte: PAC (2009); e Mapeamento Ipea de Obras Portuárias.

Infraestrutura de Saneamento no Brasil

No caso do saneamento, o baixo investimento realizado nas últimas décadas, aliado em muitos casos à pouca qualidade da gestão dos ativos, traduziu-se em elevadas perdas de água e índices relativamente baixos de cobertura e tratamento de esgotos sanitários. De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2013,²³ 82,5% da população brasileira tem acesso à água tratada. Em relação aos estados, o índice médio de atendimento urbano por rede de água indica valores acima de 90% em 18 estados mais o Distrito Federal. Na faixa de 80 a 90%, aparecem outros 3; na faixa logo abaixo, de 60 a 80%, apenas 1 estado; e na penúltima faixa, de 40 a 60%, situam-se 3 estados. Somente um estado aparece na menor faixa, abaixo de 40%

Em termos regionais, verifica-se que as regiões Norte e Nordeste possuem os menores índices de atendimento. Os dados indicam que se caminha para a universalização dos serviços segundo as informações dos prestadores.

Em relação ao acesso à rede de esgotos, os dados mostram que em média apenas 48,6% da

população brasileira têm acesso a este serviço. No que se refere ao esgoto gerado, a média brasileira é de 39% e as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste estão abaixo da média nacional. Há necessidade de expansão da rede de modo a permitir que se alcance a meta de 88% dos esgotos coletados em 2033, conforme previsto no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), sob coordenação do Ministério das Cidades. A situação está ilustrada no Quadro 2.

Quadro 2: Níveis de atendimento com água e esgotos dos municípios cujos prestadores de serviços são participantes do SNIS em 2013, segundo região geográfica e Brasil

Região	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
	(IN055)	(IN023)	(IN056)	(IN024)	(IN046)	(IN016)
Norte	52,4	62,4	6,5	8,2	14,7	85,3
Nordeste	72,1	89,8	22,1	29,3	28,8	78,1
Sudeste	91,7	96,8	77,3	82,2	43,9	64,3
Sul	87,4	97,4	38,0	44,2	35,1	78,9
Centro-Oeste	88,2	96,3	42,2	48,6	45,9	91,6
Brasil	82,5	93,0	48,6	56,3	39,0	69,4

Nota: para o cálculo do índice de tratamento dos esgotos gerados (IN046) estima-se o volume de esgoto gerado como sendo igual ao volume de água consumido.

Fonte: SNIS 2013.

23. O SNIS de 2013 assegura uma representatividade de 90,4% em relação ao total de municípios e de 97,6% em relação à população urbana do Brasil. Para o esgotamento sanitário, a representatividade de 67,0% em relação ao total de municípios e de 91,1% em relação à população urbana do Brasil.

As perdas dos sistemas de abastecimento são classificadas em duas categorias: as denominadas aparentes (não físicas), relacionadas ao volume de água que foi efetivamente consumido pelo usuário, mas que, por algum motivo, não foi medido ou contabilizado, o que gera perda de faturamento ao prestador de serviço; e as perdas reais (perdas físicas) que se referem à água disponibilizada para distribuição que não chega aos consumidores e são causadas por vazamentos. Os dados disponíveis no SNIS apontam que as perdas da distribuição atingiram a média de 37% em 2013. Do ponto de vista regional, as regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores índices, seguidos da região Sul, Sudeste e Centro Oeste, conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3: Índice de perdas na distribuição (indicador IN049) dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2013, segundo tipo de prestador de serviços, região geográfica e Brasil

Região	Tipo de prestador de serviços					Total
	Regional	Micro-regional	Local Direito Público	Local Direito Privado	Local Empresa privada	
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte	54,3	-	44,7	-	48,1	50,8
Nordeste	46,1	-	38,7	5,8	-	45,0
Sudeste	32,3	39,7	36,6	30,3	32,5	33,4
Sul	35,9	28,1	31,0	46,8	51,9	35,1
Centro -Oeste	29,4	42,6	32,1	-	49,1	33,4
Brasil	37,0	38,7	36,1	31,2	42,7	37,0

Fonte: SNIS 2013.

O Quadro 4 apresenta os valores registrados do ponto de vista do investimento em 2013.

Quadro 4: Investimentos realizados em 2013 por região geográfica e destino das aplicações

Região	Despesas capitalizáveis	Água	Esgotos	Outros	Total	
	(R\$ mi)	(R\$ mi)	(R\$ mi)	(R\$ mi)	(R\$ mi)	(%)
Norte	19,6	240,6	208,3	23,5	491,1	4,7%
Nordeste	88,7	1.278,1	596,4	96,2	2.057,8	19,6%
Sudeste	254,1	1.779,1	2.667,3	661,9	5.357,3	51,1%
Sul	33,2	586,8	794,9	138,2	1.549,4	14,8%
Centro -Oeste	22,5	447,3	417,8	130,4	1.018,0	9,7%
Brasil	418,2	4.332,0	4.684,8	1.050,3	10.485,2	100,0%
	4,0%	41,3%	44,7%	10,0%	100,0%	-

Fonte: SNIS 2013.

A região Sudeste, segundo o relatório do SNIS, mantém a liderança histórica. No que se refere a fontes de recursos, o setor dispõe de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sob gestão do Governo Federal, e também de empréstimos internacionais adquiridos junto às agências multilaterais de crédito, como por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD). O setor também conta com recursos não onerosos, oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) disponibilizados por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) e de orçamentos dos estados e municípios. Ainda dispõe de recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes da cobrança pelos serviços. De acordo com o relatório, de um total de mais de R\$ 10 bilhões investidos em 2013, 55,7% foram realizados com recursos próprios, 29,6% com recursos onerosos e 14,7% com recursos não onerosos.

Segundo o SNIS, do período de 2007 a 2013, o resultado apresentado foi bastante positivo, já que aponta um crescimento de 147,4% dos valores de 2013 quando comparados aos de 2007, o que representa uma média de crescimento anual de 24,6%. O montante total investido nos sete anos, em valores históricos, resultou em R\$ 55,3 bilhões, uma média anual de R\$ 7,9 bilhões.

De acordo com o PLANSAB, entre 2014 e 2018 estão previstos investimentos anuais de R\$ 18,1 bilhões. A previsão da Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços de Água e Esgoto (ABCON), realizada em 2013, é que as concessionárias privadas invistam R\$ 5,4 bilhões entre 2014 e 2017, ou uma média de R\$1,3 bilhões ao ano, apenas considerando os projetos já existentes. Assim, dada a evidente restrição fiscal do setor público, seria fundamental que o valor investido pelas concessionárias privadas fosse consideravelmente expandido, à medida que os municípios optem por licitar estes serviços.

Segundo a ABCON, os maiores desembolsos no setor foram realizados pelas empresas estaduais, que são responsáveis por serviços em 70,8% dos municípios. As empresas privadas atuam em 5,3% dos municípios e atendem 13,5% da população, de acordo com 128 contratos de concessão plena, 22 concessões parciais, 66 PPPs, três locações de ativos, e 78 outras formas contratuais, em sua maioria de prestação de serviço de gestão ou assistência técnica. Já as autarquias municipais atuam

em 23,9% dos municípios brasileiros, sendo a maioria deles de pequeno porte.

Em que pese a evolução dos investimentos, o País ainda apresenta déficits na prestação de serviços. Segundo o SNIS, frequentemente a agilidade de execução é menor que a necessária. A falta ou má qualidade de projetos, a dificuldade para obter licenciamento ambiental e também para conseguir a regularização dos terrenos em que serão construídas as unidades operacionais dos sistemas projetados são problemas constantemente enfrentados pelo setor de saneamento brasileiro. Também são observados retardos nos processos de licitação de obras e dificuldades para execução das mesmas dentro dos prazos programados.

Nesta perspectiva, parece ser fundamental uma transformação estrutural do setor, inclusive por meio do estímulo à formação de consórcios intermunicipais, por uma questão de escala, e a generalização de parcerias com o setor privado a fim de atender às necessidades da população.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Capítulo 2: Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento

As diversas formas de integração entre os setores público e privado têm sido apontadas como uma possibilidade para responder à necessidade de ampliar o investimento em infraestrutura no Brasil. A literatura internacional define as Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento (APPDs) como colaborações por meio das quais indivíduos, grupos ou organizações se propõem a trabalhar conjuntamente para cumprir uma obrigação ou realizar alguma iniciativa específica, compartilhando os riscos, assim como os benefícios, e revisando a relação regularmente, sempre que necessário.

As Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento constituem processos muito complexos que requerem a adoção de uma nova cultura de relacionamento entre os setores da sociedade e a elaboração de estudos de viabilidade econômico-financeira mais detalhados. Em projetos de APPDs, os procedimentos de negociação podem ser mais extensos, pela falta de experiência dos contratantes, o que implica atraso na realização de obras e na disponibilização de serviços para a população. De tal modo, em países nos quais o desenvolvimento de APPDs ainda é incipiente, estes projetos não constituem a forma mais rápida para implantação de serviços sociais e econômicos.

Entretanto, com a adoção destas Alianças, o governo muda o foco de sua preocupação, concentrando-se mais na prestação de serviços e nos resultados desta prestação do que na aquisição e operação dos bens e insumos envolvidos. As APPDs complementam o rol de arranjos institucionais possíveis para a disponibilização de obras e serviços, ao lado de projetos puramente públicos ou puramente privados. Assim, uma possível forma de definir APPDs é como projetos que não constituem nenhum destes dois arranjos institucionais, uma vez que as alianças entre os setores público e privado podem ser estendidas a vários campos das políticas públicas.

A literatura internacional que lida com o financiamento de atividades e prestação de serviços públicos opta por restringir o uso do termo APPDs para designar acordos formais entre Governo e entidades do setor privado, com o intuito de disponibilizar obras e serviços à população. Dessa forma, embora sejam instrumentos de cooperação entre esferas públicas e privadas, não seriam abrangidas no conceito de APPDs as diversas formas de incentivos fiscais, classicamente inseridas em políticas setoriais, industriais e sociais; os instrumentos de planejamento regional e urbano que promovam

empreendimentos privados; e a disponibilização de infraestruturas diretamente pelo Estado com vistas a incentivar o investimento privado como, por exemplo, os programas de formação de recursos humanos diretamente dirigidos aos empreendimentos e à construção de linhas de energia elétrica, entre outros.

Cabe destacar o fato de que a expressão Parceria Público-Privada (PPP), no sentido amplo, apresenta vários significados e pode ser usada com várias conotações. De acordo com literatura internacional de origem anglo-saxã, o conceito de PPP é compatível com diversas modalidades. A classificação dessas modalidades depende, por exemplo, do nível de envolvimento do poder público, da propriedade dos bens envolvidos e dos riscos assumidos pelos setores público e privado. Tal generalização, entretanto, tem causado muita confusão entre os vários atores envolvidos com o tema, sejam estes a mídia, entes governamentais, integrantes da iniciativa privada, consultores, bancos de fomento e o público em geral.

O conceito estrito de Parceria Público-Privada adotado no Brasil define uma PPP como um contrato de concessão especial, que se distingue dos demais contratos de parceria entre os setores público e privado por envolver o pagamento de contraprestação e o benefício de garantias ao setor privado, além de ter por trás um rigoroso processo de seleção dos projetos a serem contemplados

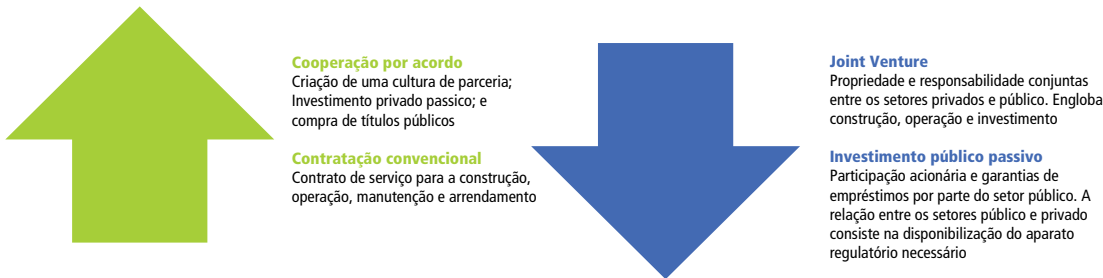
pelo regime de PPPs. Assim, as parcerias entre os setores público e privado no sentido amplo serão denominadas, neste documento, de Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento, para evitar a confusão com o termo Parceria Público-Privada, já que, segundo as normas brasileiras, este se aplica exclusivamente ao instrumento de contratação pública previsto na Lei 11.079 de 2004.

Dentre as APPDs, diversos tipos de contratação administrativa, inclusive as contratações e concessões convencionais, entram no arco de possibilidades. O termo engloba toda forma de colaboração entre o poder público e empresas privadas em torno de projetos de interesse comum, nos quais o Estado permite às empresas a realização de suas funções e o desenvolvimento de projetos com uma maior eficiência, por intermédio de instrumentos de natureza contratual.

A figura abaixo apresenta, de acordo com o conceito amplo, a sistematização de parcerias entre os setores público e privado.

Em princípio, as relações entre os dois setores admitem uma vasta gama de acordos, que devem ser definidos em função da natureza do projeto e de suas características econômicas e políticas. Para tornar mais ágil a execução de projetos, é necessária a imposição de alguns padrões. Contudo, estes padrões não devem representar empecilhos para a introdução de novos arranjos.

Figura 2: Conceito Amplo de Alianças Público-Privadas



Fonte: Produção própria

De acordo com Ribeiro & Prado²⁴, o Brasil apresenta inúmeros casos de APPDs. Constituem exemplos: a) instrumentos precários de convênios e de acordos de cooperação técnica firmados para execução de empreendimentos de interesse comum, como desenvolvimento de tecnologia, inovação, infraestrutura urbana, etc.; b) autorizações e permissões emitidas unilateralmente pelo Poder Público para prestação de serviços públicos; c) franquias (modalidade utilizada frequentemente pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos); d) contratos de concessão de serviços públicos; e) locações de ativos no setor de saneamento básico; f) *joint-ventures* contratuais e societárias entre empresas estatais e privadas, inclusive para participar de licitações de concessões de serviços públicos; g) sociedades de economia mista; h) participação de bancos públicos, por meio de subsidiárias, como acionistas de empresas privadas (um exemplo é a BNDESPAR); i) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs); j) Organizações Sociais (OSs), k) Operações Urbanas Consorticiadas introduzidas no art.2º da Lei 10.257 de 2001 (Estatuto das Cidades), sem a pretensão de esgotar todos os exemplos possíveis.

A introdução e o desenvolvimento de parcerias entre os setores público e privado remetem diretamente à discussão acerca do papel do Estado e à tentativa de superação da carência de investimentos. No Brasil, o processo de privatização remonta ao final da década de 80 e já na década de 90 foram transferidas à iniciativa privada mais de 100 empresas federais e estaduais. Entre as justificativas para este processo, destacam-se as necessidades crescentes de serviços essenciais e o esgotamento dos recursos fiscais; as ineficiências e a falência do modelo estatal; os conhecimentos gerenciais e técnicos acumulados pela iniciativa

24. RIBEIRO, Mauricio Portugal e PRADO, Lucas Navarro. Comentários à Lei de PPP: Parceria Público-Privada. Fundamentos Econômico-jurídicos. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

privada, mas não presentes no setor público, assim como o espírito de inovação dos empreendimentos privados; e a racionalização do uso dos recursos fiscais.

Em 1995, a promulgação da Lei 8.987 instituiu as chamadas Concessões no Brasil que abrangem, sobretudo, os setores de telecomunicações e rodovias. Em 2004, a promulgação da Lei 11.079 criou o marco federal para as Parcerias Público-Privadas, responsáveis por atrair o setor privado para projetos que, até então, não lhe eram atrativos.

Geralmente, os contratos de APPDs têm como objeto a realização de obras públicas ou a prestação de serviços públicos, mais precisamente seu financiamento, sua construção, operação e manutenção, assim como a transferência de propriedade. Esta transferência pode ocorrer mediante reversão da propriedade após o término do contrato, arrendamento ou por meio de aquisição por uma das partes. As obras e os serviços públicos disponibilizados abrangem os setores de cunho econômico e social. Quanto aos setores econômicos, é possível citar projetos nas áreas de transportes, telecomunicações, água, saneamento e energia. Já com relação à área social, os projetos podem abranger os setores de saúde, educação, assistência social e até mesmo os serviços relacionados a funções intrinsecamente públicas, como as áreas administrativa e policial do poder público (banco de dados, sistema penitenciário, fiscalização etc).

Fatores Críticos de Sucesso de APPDs

Para que o desenvolvimento de APPDs seja bem-sucedido, diversos fatores políticos, jurídicos, econômico-financeiros e gerenciais devem ser observados, dada a complexidade de implantação destes projetos.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Com relação ao ambiente político, destacam-se:

- a existência e a prática de um sólido planejamento de políticas públicas;
- a aceitação geral da abordagem das APPDs tanto pelo Poder Público quanto pela sociedade;
- a clareza dos objetivos a serem alcançados pelas APPDs;
- a existência de uma política nacional de APPDs;
- a organização institucional da política de APPDs por meio de uma Unidade de APPDs, por exemplo;
- o compromisso dos diversos níveis de governo com os objetivos, diretrizes e os instrumentos da política de APPDs;
- o espírito de parceria e confiança mútua;
- garantia de vantagens, para o setor público, com relação aos custos dos projetos e aos riscos existentes;
- a harmonização das culturas da administração pública e da gestão privada;
- o processo de comunicação e prestação de contas;
- a adaptação dos funcionários em setores predominantemente operados pelo funcionalismo público; e
- a garantia de estabilidade política e continuidade dos contratos.

Em relação ao quadro jurídico, destacam-se fatores de adequação do processo de seleção e contrato, dentre os quais:

- os critérios de seleção;
- a política de competição ou de proteção;
- a agilidade e simplicidade do processo jurídico;
- a garantia de equidade e transparência no processo de seleção;
- o desenho do contrato;
- qualidade técnica do projeto e escolha da tecnologia apropriada;
- seleção da estrutura adequada de parceria;

- boa composição de projetos em carteiras, em função de sua inserção coerente no planejamento governamental; e
- definição de um cronograma realista.
- Quanto aos aspectos econômico-financeiros, destacam-se:
- boa qualidade de análises e previsões econômicas e financeiras;
- um efetivo envolvimento do setor financeiro para acesso a fontes de financiamento;
- uma efetiva participação e apoio do Governo;
- a adequada gestão e repartição de riscos;
- uma política de tarifação de serviços públicos adequada;
- a aceitabilidade do preço; e
- um custo de capital aceitável.
- Por fim, para que a gerência do projeto e do contrato sejam eficientes, destacam-se:
- a qualidade e autonomia da gestão do projeto e do contrato;
- a definição clara dos resultados a serem alcançados (outputs);
- uma eficaz, justa e consensual medição do desempenho do concessionário, com a vinculação do pagamento da contraprestação aos indicadores de desempenho estabelecidos;
- a desburocratização e clareza dos procedimentos;
- a flexibilidade e renegociabilidade do contrato;
- o incentivo à inovação e à criatividade; e
- a adoção de instrumentos adequados de avaliação de políticas.

Como é possível observar, as APPDs exigem um ajuste do setor público, do setor privado e da sociedade em geral para uma nova cultura de gestão pública. Muitas são as condições a serem cumpridas para que a parceria possa obter sucesso e conquistar o apoio dos atores críticos da sociedade.

Capítulo 3: Parcerias Público-Privadas no Brasil

De maneira referencial, no Brasil, as Parcerias Público-Privadas, reguladas pela Lei 11.079 de 2004, se situam entre duas formas de contratação tradicional adotadas pelo poder público: o que se denomina regime de Concessão de Serviços Públicos, instituído pela Lei nº 8.987, de 1995, e o regime de Licitações e Contratos Públicos, criado pela Lei nº 8.666 de 1993.

No regime de Concessões, o ente privado vencedor da licitação assume a gestão, risco e custo da obra sem qualquer pagamento de complementação pecuniária pela administração pública. Sua única fonte de recursos advém das tarifas dos usuários e eventuais receitas acessórias ou adicionais como pagamento pelos investimentos realizados e serviços prestados. Já nos contratos firmados com base na Lei nº 8.666, todos os aspectos citados são de responsabilidade da administração pública e o parceiro privado desempenha apenas o papel de prestador de serviço.

A Lei das PPPs, por sua vez, permite a objetivação clara da repartição de riscos e tem a remuneração do setor privado vinculada a padrões de performance previamente definidos no contrato. Ademais, as PPPs estão fundamentalmente associadas ao fornecimento do serviço pelo parceiro privado.

Neste sentido, é vedada a celebração de contratos com objeto exclusivo de fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obras. É necessário também que o parceiro privado seja incumbido do fornecimento dos serviços que serão prestados nas instalações construídas ou reformadas. Da mesma maneira, devido à lógica da associação de prestação de serviços com execução de obra, proíbe-se a celebração de contrato com objetivo exclusivo de contratação de mão de obra.

Esta Lei tenta, portanto, superar a limitação da Lei de Concessões ao permitir que os governos complementem a receita do operador privado quando essa não puder ser recuperada exclusivamente por meio de tarifas. Dessa forma, possibilita-se a licitação de projetos promotores do bem-estar social, mas não lucrativos e, assim, incapazes de atrair o interesse do operador privado sem subvenção governamental. Outra vantagem conceitual da lei de PPPs é a aplicação, de forma complementar, de vários aspectos da Lei de Concessões e da Lei de Licitações e Contratos.

Apesar da diversidade de conceitos existente em outros países, o Brasil optou por chamar de PPP apenas os contratos definidos na Lei Federal nº

11.079/2004 que são realizados em duas modalidades: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Na concessão patrocinada, o Governo complementa a receita oriunda da cobrança da tarifa. Na concessão administrativa cabe ao Governo, usuário direto ou indireto dos serviços, o pagamento integral ao parceiro privado.

A introdução da Lei de PPP no arcabouço legal brasileiro teve como objetivos principais abrir espaço para viabilizar projetos que se mostravam incapazes de se autossustentar financeiramente, apesar de possuírem elevado retorno social e econômico, ou ainda, permitir a contratação de serviços prestados direta ou indiretamente ao Estado cujo prazo de contratação se mostrava insuficiente para amortizar os investimentos necessários à sua execução.

Com o intuito de mitigar os impactos fiscais provenientes da assunção de obrigações que pudessem comprometer o orçamento público por um longo período de tempo, estabeleceu-se um limite de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL)²⁵ para o somatório de despesas anuais relacionadas a contratos de PPP firmados pela União. A concessão de garantias e transferências voluntárias da União para os estados, Distrito Federal e municípios está condicionada ao cumprimento, pelos entes subnacionais, do limite de 5% da RCL com suas obrigações anuais de contratos de PPP.

Passados mais de dez anos da aprovação da Lei nº 11.079/04 é crescente o interesse pelas PPP no Brasil e também o número de projetos em estados e municípios. Um levantamento da Unidade de PPP do Ministério do Planejamento, realizado em junho de 2014, a partir de informações públicas disponíveis na internet, indica que há 42 con-

tratos de PPP em execução, totalizando cerca de R\$ 105,4 bilhões de investimentos em áreas como transporte urbano e rodoviário, saneamento, saúde, segurança, habitação, centros administrativos e de atendimento ao público, e estádios para a Copa do Mundo de 2014.

No que se refere à distribuição por entes da Federação, verificou-se uma liderança da região Sudeste, cabendo destacar os projetos desenvolvidos nos estados da Bahia e Pernambuco, ambos situados na região Nordeste. Em relação aos projetos em andamento, foram identificados 228 projetos de concessão administrativa ou patrocinada em desenvolvimento ou em licitação. Existem poucas informações disponíveis em relação aos custos, sabendo-se apenas que 38 projetos perfazem o total de R\$ 100 bilhões. A situação dos projetos de PPP pode ser observada no quadro e gráficos abaixo.

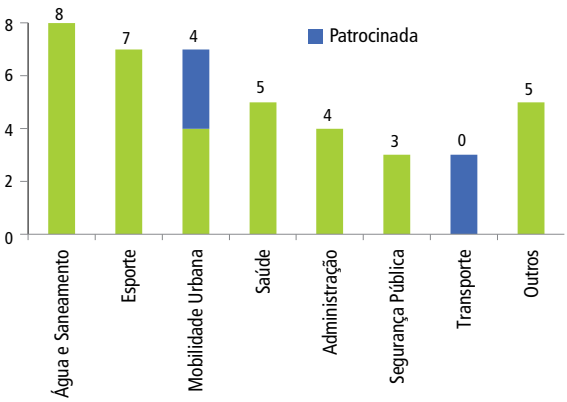
Quadro 5: Projetos de PPP no Brasil

Projetos em Execução		Projetos em Andamento	
Item	Resultado	Item	Resultado
Número de Contratos	42	Número de Projetos	228
Concessões Administrativas	33	Concessões Administrativas	96
Concessões Patrocinadas	09	Concessões Patrocinadas	28
		Outras Modalidades / Não Disponível / Em Modelagem	103
Valor Total Contratado	R\$105,45 bi	Valor Total dos Projetos (38)	R\$100,77 bi
Maior Valor Contratado	R\$22,55 bi	Maior Valor do Projeto (Metrô de Curitiba)	R\$12,83 bi
Menor Valor Contratado	R\$80,07 mi	Menor Valor Projeto (Ponte Estaiada – CE)	R\$101,09 mi
Média dos Valores Contratados	R\$2,57 mi		
Prazos (anos)		Prazos (anos)	
Maior Prazo Contratado	35,0	Maior Prazo de Projeto	35,0
Menor Prazo Contratado	06,0	Menor Prazo de Projeto	08,0
Média dos Prazos Contratados	23,0		

Fonte: Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – junho de 2014

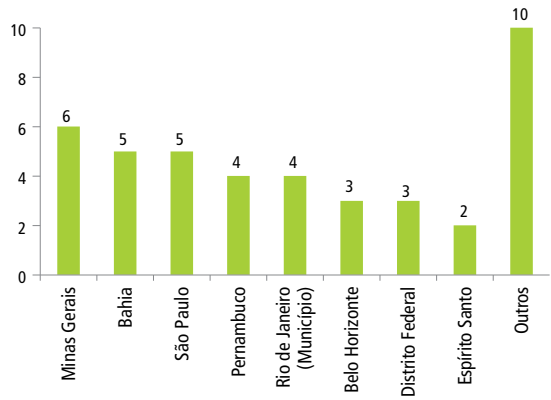
25. A Lei Complementar nº 101/2000 define receita corrente líquida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, no caso da União, os valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições trabalhistas e de seguridade social.

Gráfico 5: Contratos por modalidade e setor



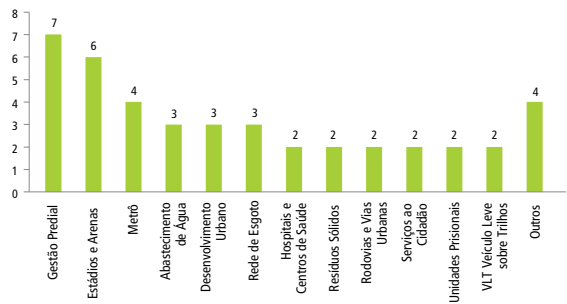
Fonte: Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014

Gráfico 6: Contratos por Ente Contratante



Fonte: Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014

Gráfico 7: Forma de Intervenção Pública



Fonte: Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014

Observa-se a predominância de PPPs em projetos relacionados ao dia a dia do cidadão e a explica-

ção para a maior difusão de projetos em estados comparados à União reside, pelo menos em parte, em função da distribuição federativa da prestação dos serviços públicos. Por estarem mais próximos da população e por disporem de menor flexibilidade financeira que a União²⁶, as deficiências na prestação de serviços são mais visíveis e as pressões da população são sentidas mais fortemente pelos entes subnacionais. Por exemplo, atividades viáveis de serem implantadas por meio de PPPs como saúde, segurança pública e transporte urbano, são de responsabilidade dos estados e municípios. Dentro das responsabilidades federais, por sua vez, concentram-se projetos autossustentáveis financeiramente, relativos aos setores de energia, transportes e telecomunicações, que na maioria das vezes podem ser desenvolvidos por meio de concessões comuns.

Entretanto, as diversas possibilidades de parcerias com a iniciativa privada, e em particular as PPPs, não são uma solução pronta para todos os projetos. É necessário que se faça, caso a caso, uma avaliação preliminar para verificar qual a opção contratual é mais eficiente para o setor público. Para isso, convém que a autoridade contratante seja guiada por parâmetros objetivos que balizem a sua opção por esta ou aquela modalidade contratual.

A opção por parcerias com o setor privado é recomendada, muitas vezes, não somente por responder à eficiência de forma mais direta, mas também por satisfazer o critério econômico. O custo de tais parcerias, no longo prazo, pode garantir uma maior eficiência no uso dos recursos públicos quando comparado às contratações tradicionais,

26. A maior restrição fiscal da União está no cumprimento da meta de superávit primário, definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ao seu lado, os Estados e Municípios, além de terem limites rígidos de endividamento, têm restrições para a emissão de títulos de dívida por conta da Lei 9.496/97 que autorizou o refinanciamento das dívidas estaduais e, principalmente, da Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal, a qual, em seu artigo 11, determina que “até 31 de dezembro de 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal, devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos.”

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

nas quais o ente público se responsabiliza pela implantação do projeto em todo o seu ciclo.

É importante ressaltar o fato de os parceiros privados poderem ser remunerados após a realização do investimento. Esta característica das PPPs tem contribuído para uma situação extremamente positiva em relação ao cumprimento de prazos. Há um incentivo para que os prazos previstos sejam cumpridos pelos executores das obras, uma vez que nenhum pagamento será realizado até que as condições de prestação do serviço estejam prontas, o que não se verifica nas modalidades tradicionais de contratação.

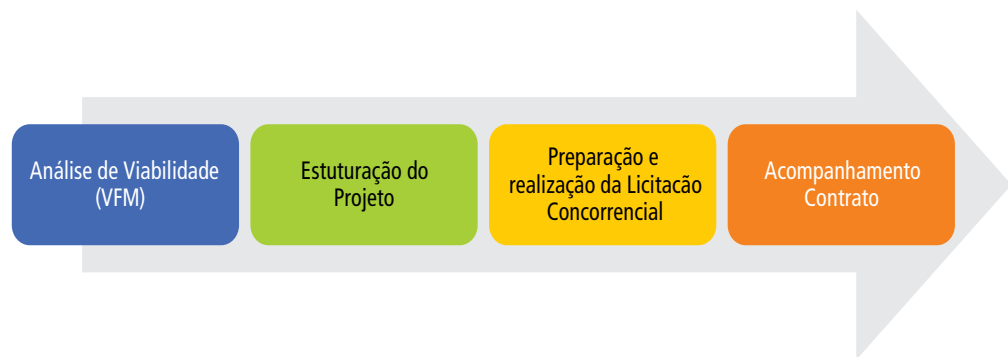
Diante das restrições ao endividamento público e da necessidade de recuperação da capacidade de investimento do país, destaca-se a necessidade de viabilizar formas alternativas para pagamento da contraprestação pública, como, por exemplo, por meio da utilização de bens imóveis relacionados aos objetos das PPPs, cuja exploração pode incrementar as receitas acessórias ou adicionais. Estas alternativas permitiriam a viabilidade de diferentes e importantes projetos públicos sem impacto sobre as despesas governamentais e sem comprometimento dos recursos orçamentários.

As PPPs implicam em uma profunda mudança de cultura na administração pública. A lógica inerente ao contrato tradicional de obra ou de prestação de serviços se baseia na definição exata da maneira pela qual o objeto do contrato deva ser satisfeito, o que transfere ao poder público todos os riscos do projeto. Nas PPPs a lógica é outra, pois a administração pública passa a definir o resultado. O compromisso contratual é finalístico e amplia a possibilidade de implementação de eficiências por parte do setor privado. O setor público se depara, durante o processo de modelagem de um projeto de PPP, com o aparente conflito de escolha entre a segurança decorrente da definição em detalhes dos meios envolvidos no projeto dentro da concepção tradicional e a fluidez decorrente da definição dos resultados esperados de um projeto de PPP.

Estruturação de Projetos de PPPs

Como já foi destacado, as PPPs pretendem trazer aos projetos públicos a capacidade de inovação e gestão do setor privado e propiciar uma adequada partilha na gestão dos riscos, otimizando, assim, a utilização dos recursos públicos. A opção pelo seu uso requer, ainda, a execução de diversas fases cujo esquema resumido está representado na figura a seguir.

Figura 3: Fases de execução de uma PPP



Fonte: Produção própria

O primeiro aspecto relevante ao se contratar uma Parceria Público-Privada refere-se à realização de uma análise dos ganhos de eficiência do projeto com o objetivo de avaliar se a PPP representa a melhor opção de contratação do projeto. O que tradicionalmente se reflete na expressão “*Value for Money*”²⁷.

A literatura²⁸ sugere a existência de vários fatores que conduzem ao maior *Value for Money* (VfM) dos projetos de PPP, dentre os quais se destacam a redução dos custos de operação e manutenção dos ativos, a transferência efetiva de riscos para o setor privado, a implementação mais rápida sem aumento do custo, a geração de receitas adicionais, o uso de especificações de resultado, o estabelecimento de mecanismos de pagamentos com incentivos e penalizações relacionados com o desempenho e a existência de concorrência efetiva entre entidades bem capacitadas do setor privado.

Desse modo, a opção pela contratação de uma Parceria Público-Privada apenas é justificada quando a análise de determinado projeto resulte em uma convicção fundamentada de que essa é, provavelmente, a via mais eficiente para a provisão de determinado serviço público. Tal fato pode decorrer porque com a parceria serão despendidos menos recursos públicos para obter um mesmo resultado ou porque serão obtidos melhores resultados utilizando-se os mesmos recursos.

Torna-se fundamental, portanto, durante a estruturação prévia de uma PPP, elaborar tanto uma avaliação qualitativa que aponte a PPP como a

alternativa indicada para viabilizar determinado projeto, quanto uma análise quantitativa, no que se refere ao aspecto econômico-financeiro.

Assim, o desafio da análise de *Value for Money* consiste em captar de modo objetivo o balanço de vantagens e desvantagens da PPP, de forma a garantir que a Parceria implementada apresente o equilíbrio apropriado entre risco e retribuição para os setores público e privado. Sob a ótica do setor público, o projeto de parceria deve ser economicamente viável e otimizar a utilização dos recursos disponíveis e, sob a ótica do setor privado, o projeto deve ser financeiramente atrativo.²⁹

Na etapa denominada Estruturação do Projeto são contratados os estudos que permitem o desenvolvimento das obras civis, da caracterização e dos serviços a serem prestados, além das modelagens financeira e jurídica do empreendimento. Esses estudos são essenciais para a preparação do processo licitatório concorrencial para seleção do parceiro privado e para elaboração da minuta de contrato a ser celebrado.

Verifica-se, portanto, que o desenvolvimento de arranjos contratuais que atendam às peculiaridades de cada setor ou projeto com uma adequada repartição de riscos exige uma dedicação intensa por parte do poder público na estruturação dos mesmos. A estruturação do projeto pode ser realizada de diversas formas pelo órgão setorial, tais como:

1. exclusivamente pela equipe do órgão responsável pela futura licitação da PPP, o que ocorrerá em setores mais maduros e com

27. Terminologia britânica, “*value for money*” refere-se às vantagens socioeconômicas para a sociedade (benefícios tangíveis e intangíveis) obtidas por meio do fornecimento de determinado serviço por parceiro privado, em determinada qualidade, vis-à-vis os custos (tangíveis e intangíveis) para tornar tal serviço disponível por meio do método tradicional de contratação, ou pela prestação direta pelo Estado”. Conceito obtido no sítio eletrônico da Unidade de parcerias público-privadas do Estado de Minas Gerais: <http://www.ppp.mg.gov.br/oqueppp/ploneglossary.2007-11-19.6874970178/ploneglossarydefinition.2007-12-07.0002697000?searchterm=value+for+mon> em 17/11/2008.

28. Grimsey e Lewis (2007:135)

29. Knight e Fox (2004:189-191) afirmam que o processo de busca de uma parceria é dispendioso e acaba por trazer implicações ao limitado mercado de potenciais parceiros privados, os quais tem sua predisposição de participar afetada pelos possíveis elevados prejuízos financeiros que podem decorrer de parcerias negociadas e não concretizadas. Este risco traz como consequência uma elevação dos preços privados incluídos nas parcerias que venham a ser assinadas, além de causar mais pressão aos negociadores, mais atraso no processo e, consequentemente, maiores custos de transação.

- equipe técnica com sólida experiência sobre as características da obra e serviços que serão objeto da concessão;
2. com o apoio complementar de consultores externos ou empresas especializadas, cuja colaboração poderá ocorrer por meio de:
 - a. contratação comum de consultorias;
 - b. realização de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI);
 - c. realização de Manifestação de Interesse Privado (MIP); e,
 3. cooperação técnica ou financeira com organismos internacionais.

Em relação às formas de elaboração dos estudos das parcerias é importante discutir mais profundamente o Procedimento de Manifestação de Interesse e a Manifestação de Interesse Privado, temas muito debatidos entre aqueles que se propõem a estruturar uma PPP.

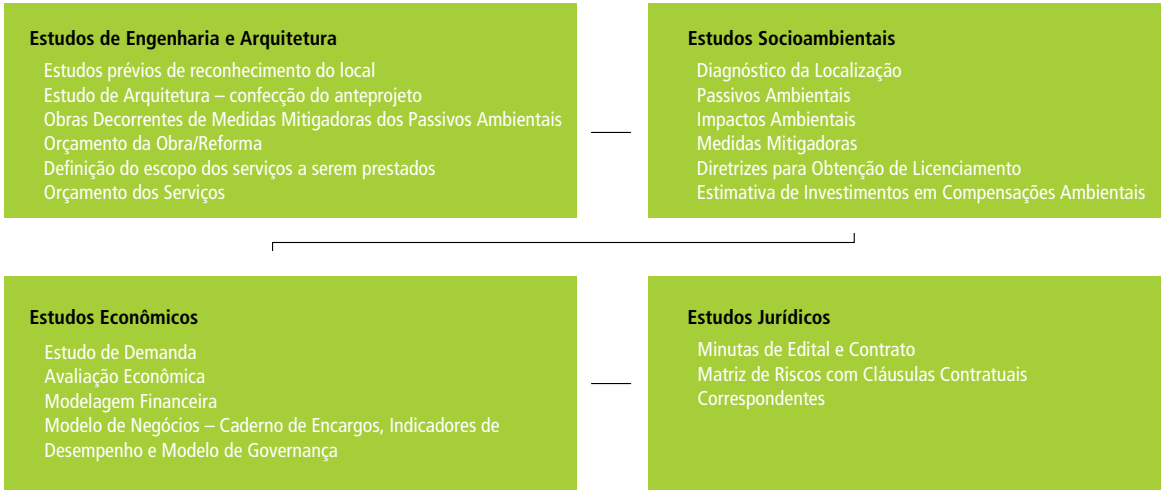
A utilização do PMI não é recente e está prevista desde os anos 90, com a aprovação do arcabouço jurídico relativo às concessões comuns (art. 21

da Lei 8.987/95 e art. 31 da Lei 9.074/95). Este instrumento flexibiliza as regras adotadas nas contratações tradicionais ao permitir que o setor privado apresente, por sua conta e risco, os estudos demandados pelo poder público para a implantação da PPP. Há possibilidade de ressarcimento de custos pelo vencedor da licitação caso os estudos sejam utilizados pela administração pública e não há impedimento para que os que se dispuseram a desenvolver estes estudos também participem do processo licitatório. Nos PMIs, o setor público é quem inicia o processo e realiza chamamento público para que o setor privado apresente projetos de seu interesse.

Já na Manifestação de Interesse Privado, a legislação vigente no estado de São Paulo permite que o setor privado tome a iniciativa de apresentar projetos. Entretanto, caso seja aprovada, o setor público deve realizar um chamamento público e permitir a participação de outros interessados na licitação.

A Figura 4 resume os principais componentes dos estudos que fazem parte da estruturação de uma PPP:

Figura 4: Componentes de Estudos de PPPs



Fonte: Produção própria

Também é importante ressaltar que a abertura do processo licitatório está condicionada à obtenção da licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento. Os estudos de engenharia devem conter elementos suficientes para que se possam quantificar os custos referentes à obra com uma precisão que permita reduzir riscos de insucesso. O projeto de referência utilizado na licitação não é vinculante em relação à solução de engenharia adotada. Portanto, obedecidos os parâmetros técnicos exigidos, o parceiro privado tem liberdade de adotar a solução técnica de engenharia que lhe convier.

O estudo de demanda tem como objetivo estimar o público potencialmente usuário dos serviços a serem prestados pela PPP. Tal aferição é fundamental para dimensionar a magnitude da infraestrutura a ser construída e o nível do investimento e serviços a serem prestados. É recomendável estimar o consumo potencial por bens e serviços acessórios que podem ser explorados pelo parceiro privado, pois esses se constituem em fonte de receita adicional da PPP que pode diminuir o montante da contraprestação paga pelo ente público.

A modelagem financeira estima os montantes de contraprestação a serem pagos pelo parceiro público. O cálculo é realizado de modo a garantir ao parceiro privado a remuneração média do capital que é aplicado no ramo de negócio da PPP ou em atividade similar. Devem ser estimadas as linhas de financiamento adequadas para o projeto, as garantias e os seguros a serem contratados, os encargos sociais e tributários a serem pagos e todos os demais componentes de custo referentes à parceria. Juntamente com a previsão e detalhamento de despesas, projetam-se ainda as receitas da PPP e a respectiva Taxa Interna de Retorno (TIR) esperada.

A modelagem jurídica deve refletir adequadamente a alocação de riscos entre os parceiros, ter estratégia voltada para promover competitividade

entre os licitantes e garantir eficácia ao procedimento licitatório de forma a incentivar a sua competitividade.

A terceira etapa de estruturação de uma PPP refere-se aos procedimentos relativos à realização do processo licitatório. A licitação é realizada, seu resultado publicado e procede-se à homologação, adjudicação e assinatura do contrato. Essas etapas seguem, na ausência de citação específica, o que estabelece a Lei Geral de Licitações e Contratos. Há ainda na Lei de PPP, a exemplo do que ocorre na Lei de Concessões, a obrigatoriedade de realização de consulta pública previa à realização da licitação. Essa etapa busca aperfeiçoar os estudos realizados a partir das contribuições da sociedade recebidas por meio da consulta ou de audiências públicas.

Merece destaque que a Lei de PPPs incorporou uma inovação ao estabelecer a possibilidade de inversão de fases na licitação, o que buscou dar agilidade ao processo licitatório ao minimizar a possibilidade de impugnações administrativas e judiciais que ocorrem frequentemente quando a fase de habilitação precede a abertura das propostas de preço. A licitação de um projeto de PPP não tem caráter apenas formal, uma vez que existe a necessidade de se estabelecer mecanismos que permitam o pleno acesso aos detalhes do projeto. Tal fato requer uma interação entre os diversos atores envolvidos na PPP como gestores, potenciais investidores e órgãos de controle. É fundamental para garantir o sucesso do processo que os gestores atuem de modo isonômico e independente.

A última etapa da estruturação se refere ao acompanhamento do contrato de PPP, fase na qual são verificados se os objetivos relativos à prestação de um serviço de qualidade foram objetivamente alcançados. Um dos problemas centrais que o gestor pode se deparar nos contratos de PPP é o

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

descumprimento dos seus termos e a prestação de um serviço bem aquém do esperado pelo parceiro privado. Não se trata de um fenômeno incomum e muitas vezes são motivados pelo que se denomina “maldição do vencedor”, que ocorre quando os participantes dos leilões fazem propostas inviáveis de serem cumpridas. Também ocorre de os concessionários contarem com a falta de uma atuação eficaz por parte dos órgãos fiscalizadores, pois conhecem as dificuldades políticas de se decretar o término do contrato e assumir o ônus da assunção da concessão e a possibilidade de interrupção do serviço.

Assim, para evitar situações extremas, faz-se necessário realizar processos licitatórios nos quais os potenciais interessados sejam capazes de executar os serviços. Isso implica em introduzir no edital critérios qualitativos para habilitação dos proponentes. Ademais, estabelecer exigências efetivas de capacidade financeira e de habilitação técnica deve ser prática usual durante a licitação. A utilização de mecanismos que permitam que a concessionária demonstre sua capacidade financeira, apesar de poder representar um custo adicional ao projeto, é fundamental para mitigar os riscos de um contrato problemático.

A entrega de garantias de cumprimento de contrato como condição de sua assinatura, com valores elevados e com exigências específicas em relação aos seus emissores, como, por exemplo, ratings, deve também ser destacada, pois gera a necessidade de o vencedor da licitação recorrer a mecanismos de mercado para obter tais garantias. Além disso, a utilização de mecanismos já disponíveis, como o impedimento de participação em licitações governamentais de empresas não cumpridoras de suas obrigações contratuais, é medida a ser adotada. Além disso, adotar medidas que fortaleçam a regulação e fiscalização governamental são essenciais para estabelecer uma boa governança contratual.

Elementos Obrigatórios nos Contratos de PPPs

A lei de PPPs introduziu no arcabouço contratual do Brasil uma série de inovações. Incorporou-se à legislação todos os elementos considerados em outros países como fatores críticos de sucesso para a celebração dessas parcerias. Dentre os quais se destacam: a preocupação com a disciplina fiscal; a adequada repartição de riscos entre os parceiros; a necessidade de instituição de mecanismo institucional para coordenar o processo de implementação das parcerias; a obrigatoriedade de definição, no instrumento contratual, da objetiva alocação de riscos entre as partes; além de mecanismos de incentivo, metas e padrões de desempenho.

Adicionalmente, merece destaque a exigência de que os projetos a serem considerados aptos para serem executados via PPP tenham valores estimados superiores a R\$ 20 milhões, com prazos mínimos de 5 e máximos de 15 anos de prestação de serviços. Tais exigências destinam-se a evitar o uso ilimitado de PPPs ao reduzir o espectro dos projetos elegíveis, e buscam direcionar o VFM dos projetos, já que a literatura destaca que o alto custo de elaboração de um projeto de PPP e sua realização não se justificaria em contratos de pequeno valor.

São obrigatórias ainda cláusulas contratuais sobre:

- o prazo de vigência do contrato;
- a obrigatoriedade de constituição pelos investidores e patrocinadores do empreendimento de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), cujos ativos e obrigações estão fora do balanço dos acionistas, limitando sua responsabilidade aos capitais aportados no projeto;
- as formas de remuneração e atualização dos valores contratuais;
- os mecanismos que permitam atualizar os serviços a serem prestados;

- as condições para contratação de terceiros;
- as penalidades aplicáveis ao inadimplemento contratual;
- a caracterização do que é inadimplência do parceiro público;
- os meios para o encerramento do contrato;
- os critérios de avaliação do desempenho;
- as garantias de execução contratual e os seguros a serem contratados pelo parceiro privado para mitigar os riscos contratuais;
- o compartilhamento dos ganhos econômicos decorrentes da redução de riscos de financiamento;
- a discriminação dos bens que integram a concessão após a execução contratual;
- a necessidade de retenção de valores privados necessários à recuperação dos bens que apresentem desgaste ou deficiências;
- a faculdade da utilização de mediação e arbitragem como forma de resolução de conflitos entre as partes;
- a introdução do mecanismo de “*step in rights*” que se traduz como o direito de o financiador assumir a concessão em caso de difícil situação econômico-financeira.

Um último fator incorporado pela Lei de PPPs que merece ser destacado diz respeito à emissão de garantias públicas ao setor privado, com relação ao pagamento das contraprestações futuras. O intuito de tais garantias é reduzir os riscos políticos e a insegurança dos parceiros privados, em função do longo prazo do contrato de prestação do serviço. A lógica geral da estipulação de uma garantia dessa natureza pressupõe que os interessados em um contrato de concessão estimam os riscos associados à inadimplência do poder concedente e precificam tal risco. Sendo assim, na ausência

de um mecanismo de garantia das obrigações do poder público no contrato, os interessados exigem um maior retorno financeiro ao apresentarem as propostas econômicas durante a licitação.

Garantias de Parcerias Público-Privadas

Os mecanismos de mitigação de risco são elementos essenciais para a estruturação de PPP na forma de *Project Finance* e permitem tornar o projeto atrativo e elegível para financiamento do sistema financeiro. A parte da distribuição do risco que cabe à concessionária privada é majoritariamente coberta por mecanismos de garantia, aval e seguros oferecidos por empresas do sistema financeiro. Entretanto, outros riscos inerentes ao concedente, riscos não gerenciáveis e riscos não seguráveis, não encontram oferta compatível no mercado, o que obriga o setor público a instrumentar-se para fazer frente a esses riscos por meio de instrumentos de garantia que transmitam a segurança necessária ao setor financeiro na sua mitigação.

A Lei de PPP estabeleceu algumas alternativas para estruturar essas garantias como:

- **Fundo Garantidor:** entidade contábil sem personalidade jurídica, criada por lei, com objetivo de dar sustentação financeira ao Programa de PPP, tendo como beneficiárias as empresas parceiras definidas e habilitadas nos termos da lei.
- **Empresa Estatal Garantidora:** possui as mesmas atribuições do Fundo, e está regida pelo direito privado. Seu capital pode ser integralizado por ações, bens móveis, bens imóveis, títulos da dívida pública e outros bens e direitos.
- **Captura do Fluxo de Pagamento dos Fundos de Participações dos Estados (FPE) e Municípios**

(FPM)³⁰: transferência constitucional de parcela da arrecadação de impostos federais para os estados e municípios.

- Vinculação de Recebíveis: incluem royalties, como por exemplo de mineração e petróleo, recebíveis de água e esgoto, outorgas e fluxo de dividendos.
- Penhor de Direitos: o poder concedente dá em penhor à concessionária, livres e desembaraçados de qualquer ônus, ativos como títulos da dívida pública.
- Seguro-garantia: possibilidade de contratar seguro com seguradoras domésticas não controladas pelo poder público, seguradoras internacionais e órgãos multilaterais.

Ademais, a Lei instituiu para a União, suas autarquias e fundações públicas, o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP), de natureza privada e patrimônio próprio, separado do patrimônio dos cotistas. De acordo com a norma, a integralização das cotas do FGP pode ser feita em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao montante necessário à manutenção de seu controle pela União. A criação, administração e gestão do FGP coube ao Banco do Brasil, entidade controlada indiretamente pela União.

Desde a edição da Lei de PPP, em 2014, os artigos que tratam do FGP sofreram várias modificações. Em 2011, foi instituída a possibilidade de alavancagem do Fundo. Já em 2012, estabeleceu-se que o FGP poderia conceder garantias a União, estados,

30. A outorga (“concessão”) de garantias pelas entidades públicas diz diretamente ao inciso III, do art.163 da CF/88, bem como os artigos da CF/88 52,VII e VIII, 160 e 167,III e IV e §4º. No plano infraconstitucional, o art.40 da Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) disciplina o tema das garantias e contragarantias, permitindo aos entes da Federação a outorga (“concessão”) de garantia em operações de crédito, observados os limites estabelecidos pelo Senado.

municípios e Distrito Federal. A mais significativa alteração, no entanto, ocorreu com edição da Lei Federal 12.712, de 2012 que autorizou a União a participar com aporte no limite de R\$ 11 bilhões em fundo garantidor denominado Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE). Também criou a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), empresa pública que tem como objetivo desempenhar atividades securitárias e gerir, administrar e representar os fundos garantidores da União. De acordo com a nova Lei, o FGIE poderá garantir projetos de PPPs, projetos do PAC, ou outros projetos a serem definidos em ato do poder executivo, além de poder outorgar garantias a contratos de estados e do Distrito Federal. Até a presente data, não se sabe quais serão as regras estabelecidas para concessão de garantias pela ABGF e não há clareza quanto ao destino do FGP.

Após a aprovação da Lei Federal de PPPs, diversos estados e municípios criaram fundos garantidores em moldes similares ao estabelecido pelo governo federal. Entretanto, como muitos estados e municípios não possuíam ativos de qualidade capazes de serem utilizados para outorga de garantias, tais fundos nem chegaram a ser implementados. Já aqueles que resolveram desenvolver um programa de parcerias, tiveram de desenvolver mecanismos próprios, que, na maioria dos casos, foram baseados em cessão de recebíveis.

No caso de Minas Gerais, a estratégia adotada foi o penhor de direitos creditórios fruto de financiamentos do Governo Estadual, além de debêntures simples e títulos da dívida pública federal de propriedade do estado de Minas Gerais, como no caso do contrato de concessão administrativa do Complexo Penal da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do contrato de concessão administrativa para reforma e operação do estádio do Mineirão. Já no projeto da MG-050, a garantia depende dos lucros da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG)

como sócia da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM). No caso desses lucros serem insuficientes, a CODEMIG deverá completar o montante necessário para que garantia possa satisfazer a eventual situação de inadimplência do poder concedente.

No estado de São Paulo, foi criada, em 2004, a Companhia Paulista de Parcerias (CPP). Que tem como uma de suas finalidades a prestação de garantias nas PPPs celebradas por esse estado ou por entidades pertencentes à sua administração. No caso da Linha 4 do Metro, foi criado um Fundo de Investimento de Renda Fixa para respaldar as obrigações solidárias assumidas pela CPP no contrato de concessão. A CPP é a titular exclusiva das contas, cuja totalidade foi dada em penhor à concessionária da linha 4, por meio de contrato assinado em 22 de dezembro de 2006.

Já o Estado da Bahia criou um mecanismo pelo qual vincula os recursos federais a que tem direito, originários do Fundo de Participação dos Estados (FPE), em conta destinada especificamente ao recebimento de tais recursos, com o objetivo de que sejam oferecidos como garantia ao parceiro privado. Tal mecanismo foi utilizado no Hospital do Subúrbio e no Estádio da Fonte Nova. Nesse caso, esta estrutura funciona como meio de pagamento e, do ponto de vista econômico, configura-se como uma garantia na medida em que, em tese, o fluxo de repasse de recursos originários do FPE tende a ser permanente.

Também se verifica como prática comum nos contratos dos entes subnacionais, a inclusão de mecanismos acessórios à operacionalização da garantia como anexos do contrato de concessão como, por exemplo, contrato de conta vinculada com instituição financeira responsável pela gestão da garantia. Tal prática, a princípio, tem o objetivo de reforçar os mecanismos de garantias propostas pelo poder concedente.

Entretanto, após a experiência inicial proporcionada pelo FGP³¹ no nível federal, e as experiências dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Bahia, em relação aos mecanismos de garantir as contraprestações do setor público, o contexto nacional aponta para um novo ciclo. Os estados buscam novos mecanismos para sistematizar e dar escala aos mecanismos de garantia. A União, por meio da ABGF³² inicia um segundo ciclo na estruturação e sistematização de mecanismos de mitigação de risco para aprimorar as estruturas de *Project Finance* e apoiar a cobertura de riscos não gerenciáveis e riscos não seguráveis. Neste último caso, através do Fundo Garantidor de Infraestrutura que tem como clientes as Sociedades de Propósito Específicos concessionárias de projetos de infraestrutura.

O modelo da ABGF é particularmente interessante devido a seu potencial de alavancagem. Seu principal desafio, no momento, é a implementação do FGIE, que garantirá os principais e mais importantes projetos de infraestrutura do Brasil. É importante enfatizar que a ABGF não compete, nem promove o *crowding-out* do setor privado, financeiro ou assegurador, uma vez que não oferecerá garantias ou seguros onde o mercado estiver atuando, ou somente complementando a cobertura de risco. Além disso, os bancos privados podem fazer uso desde que sejam cotistas do FGIE, sendo exigida a subscrição simbólica em cotas de 0,01% do valor da garantia solicitada.

O modelo do FGIE prevê uma alavancagem de 5x para cada Real aportado ao Fundo. Considerando que serão concedidas de 30 a 40% de garantias

31. Autorizado pelo art. 16 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, tendo, inicialmente, como único cotista a União Federal. É administrado pelo Banco do Brasil S.A.

32. Agência Brasileira de Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A., empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, sob a forma de sociedade anônima, criada pelo Decreto nº 7.976, de 2013, conforme autorizado na Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, com a finalidade, entre outras, de administrar fundos garantidores e prestar garantias às operações de riscos diluídos em áreas de grande interesse econômico e social.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consoiciadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

sobre o CAPEX dos projetos, cada Real aportado no fundo estará viabilizando de 12,5 a 16,7 vezes em investimentos. Esta estimativa é convergente com a necessidade de capital *versus* o *pipeline* em perspectiva, já que o capital de R\$ 11 bilhões autorizados para o FGIE³³ permitiria alavancar investimentos de um total de US\$ 137,5 a 183,7 bilhões. Considerando que em torno de 70% do CAPEX é coberto por financiamento e outros 20% vão a mercado de capitais, isto significaria que a atuação da ABGF estaria viabilizando entre R\$ 96 bilhões a R\$ 130 bilhões de financiamento, e outros R\$ 27 bilhões a R\$ 37 bilhões de títulos lançados no mercado de capitais num horizonte esperado de 5 anos.

Riscos em Parcerias Público-Privadas

A implantação de um projeto por meio de uma PPP pode envolver diferentes tipos de riscos. Alocar riscos àqueles que têm maior controle sobre estes cria um poderoso incentivo econômico devido à possibilidade de perdas caso o mesmo se materialize. Assim, diversas medidas necessárias são tomadas para minimizar o risco e os prejuízos resultantes de sua materialização.

O Risco Político pode certamente ser indicado como o mais relevante em projetos de Parcerias Público-Privadas. Por se tratar de um contrato de longo prazo, que pode chegar a 35 anos e implicar em até oito mudanças de governo, o risco político de uma PPP assume grande relevância e justifica a adoção de um sistema para garantir o cumprimento do contrato por parte do setor público. O risco político é precificado nos projetos e os encarece, uma vez que cria receio de participação no setor privado e reduz a atratividade dos projetos. A estruturação de boas garantias públicas, com ativos de liquidez e segurança, pode mitigar este risco,

33. Lei nº 12.712/2012 (art.32).

reduzir seus custos para administração pública e aumentar a atratividade do projeto.

Já o risco de performance operacional, normalmente, fica a cargo do parceiro privado. A vinculação da sua remuneração ao seu desempenho contribui para uma maior efetividade dos projetos, no que se refere a cumprimento de prazos e orçamento, além da manutenção dos serviços em qualidade adequada às demandas dos usuários. É importante destacar que a elevação da qualidade significa melhor resultado entregue e, portanto, maior *VfM*. A literatura aponta que o Estado passaria a ser o maior beneficiado por uma estrutura eficiente de repartição de riscos operacionais. Esta divisão implicaria em competidores mais eficientes, que, por sua vez, implicaria na formulação de propostas melhores em licitações competitivas, transferindo, desta forma, uma parte do ganho advindo da redução de custos ao poder público.

O risco de demanda é um dos fatores de maior impacto na avaliação econômico-financeira de um projeto de Parceria Público-Privada, pois influencia diretamente no cálculo de previsão de receitas, impactando o seu *VfM*. A parte que for incumbida de assumir o risco de demanda fica dependente do volume de utilização do serviço para gerar a remuneração necessária ao projeto.³⁴

Um ponto inovador introduzido no conceito de PPP é a divisão do risco de construção. Ela engloba todos os riscos envolvidos no processo de construção da obra, tais como risco do projeto, tecnológico, de condições ambientais e climáticas, de atrasos de entrega, dentre outros.

Em relação ao risco de desapropriação, é prática

34. Segundo Bain (2004), por exemplo, já alertava que a média de estimativa de fluxo em rodovias europeias era de 20 a 30% superior a demanda real verificada empiricamente. A cartilha de cálculo de *Value for Money* em projetos de PPP, elaborada pela HM Treasury, já considera também um fator de desconto ao otimismo em suas contas de previsão e estimativa de volume gerado para o serviço em questão.

comum nas esferas federal, estaduais e municipais, a transferência para a iniciativa privada tanto da atribuição da realização dos atos executórios da desapropriação, quanto de alguns dos riscos relacionados com essa atribuição, como por exemplo, o risco de variação do preço dos imóveis e o risco de atrasos na desapropriação. As boas práticas mostram que é necessário se elencar os dados para realização de uma análise sumária do custo-benefício, controle do processo e impacto social da transferência para concessionários da obrigação de realizar desocupações e desapropriações. Caso se decida pela transferência, os estudos de viabilidade devem considerar os custos do concessionário para regularização fundiária dos locais de instalação do projeto.

O risco de câmbio é observado em projetos em que existe relevante parcela do financiamento proveniente do exterior, ou ainda nos quais os custos dependam de matéria-prima ou algum tipo de serviço estrangeiro. Nestes casos, a flutuação da moeda local pode impactar profundamente a rentabilidade e, por consequência, a viabilidade de um projeto. Normalmente, o risco cambial é alocado ao parceiro privado que pode recorrer a mecanismos de *hedge* cambial, instrumentos derivativos em Bolsas de contrato de futuros (no Brasil, representada pela BM&F) ou ainda manter estoque financeiro suficiente para se proteger de variações bruscas nos preços dos insumos. Tais medidas são eficazes na prevenção e mitigação deste risco, embora alocuem ao projeto um custo adicional.

Em relação aos riscos de inflação, caso não haja uma correta estratégia de mitigação, é possível que se comprometa, entre outras coisas, a performance operacional do parceiro privado, já que seus custos podem ser aumentados devido a influências inflacionárias e modicidade da tarifa praticada ao usuário final. Tradicionalmente, é feita a alocação deste risco ao parceiro público, já que o parceiro privado pouco ou nada pode fazer

para evitá-lo. A transferência de responsabilidade é feita, na maioria dos casos observados, por meio da indexação dos pagamentos ao parceiro privado a índices de inflação oficiais do país. É necessário avaliar a influência da inflação nos custos do projeto para que haja a escolha do indicador com maior relevância ao contrato.

O risco de força maior e caso fortuito é o único especificamente mencionado na legislação federal, por ser o de mais delicada abordagem. Por não ser previsível e muito menos facilmente mitigado, este tipo de risco é tradicionalmente dividido entre ambas as partes e, quando possível, coberto por seguro. Em alguns casos, no entanto, a ocorrência de algum incidente causado por força maior ou caso fortuito pode ser motivo de quebra bilateral de contrato.

Já o risco regulatório é o mais facilmente alocado ao parceiro público, já que as possíveis mudanças regulatórias estão sob seu direto controle. Outro ponto importante, que realça a necessidade de alocação deste risco ao parceiro público, é o fato de que a transferência do risco de mudanças legais e regulamentares ao parceiro privado criaria um incentivo econômico perverso para que o Estado multiplicasse as mudanças no contrato, obtendo serviços adicionais a custo zero.

Em contratos de PPP e concessão comum, há várias situações nas quais o contrato pode ser rompido unilateralmente pelas partes, o que gera o risco de término contratual. Denomina-se encampação a extinção antecipada do contrato por iniciativa do poder concedente, devido à motivação política. Chama-se rescisão a extinção antecipada do contrato por iniciativa do concessionário, devido ao descumprimento do contrato pelo poder concedente. Como tais eventos não são controláveis pela concessionária, não há, no mercado, seguro disponível que permita ao ente privado diluir socialmente tal risco.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consoiciadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Assim, tanto no caso de encampação, quanto no caso de rescisão, o poder concedente deve, em tese, indenizar, em dinheiro, previamente, o concessionário pelos investimentos não amortizados. Deve-se incluir na indenização o fluxo de distribuição de dividendos previsto aos acionistas da Sociedade de Propósito Específico (SPE), reajustado a valor presente por uma taxa de mercado, como por exemplo, a taxa SELIC. No caso de encampação já há exigência legal expressa de que a indenização seja prévia. No cenário ideal, seria necessário que os contratos de PPP estabelecessem regras adequadas para cálculo da indenização pelos investimentos realizados pelo ente privado e não amortizados.

Há ainda a possibilidade de intervenção pelo poder concedente, em caso de má prestação do serviço por parte do concessionário, e risco de descontinuidade na prestação do serviço. Este representa um tema sensível e as regras sobre intervenções constantes na legislação mencionam, de forma genérica, os contornos externos e o procedimento para declaração de intervenção e, em geral, os contratos apenas se limitam a reproduzi-las. Esse aspecto ainda não foi suficientemente abordado, pois os incentivos políticos são sempre no intuito de não intervir, em função do desgaste que se estabelece para o Governo ao assumir o controle de uma concessão problemática e, assim, tornar-se passível de responsabilização pelo fracasso na prestação do serviço.

Desafios para Parcerias Público-Privadas

Diante dos desafios que envolvem a implantação de uma PPP, é possível identificar algumas questões que precisam ser enfrentadas pela possibilidade de incrementarem o risco. Torna-se necessário um processo de fortalecimento institucional que proporcione *empowerment* aos setores, permitindo que mais decisões sejam tomadas no âmbito técnico, o que pode colaborar

para tornar o processo de aprovação dos projetos mais ágil, uma vez que estes possuem alto grau de complexidade. Para aqueles casos em que não haja gestores com competências efetivas em determinadas áreas de conhecimento, seria importante contar com consultoria especializada para atuar nos processos de PPP, sobretudo na fase de definição das modelagens.

É preciso destacar que a estruturação de PPPs requer conhecimento técnico específico e estudos detalhados, e grande parte dos agentes públicos ainda não possui a capacitação adequada para realizar a contratação de uma PPP, seja no que se refere à elaboração de modelagens ou para desenvolvimento do processo licitatório. Assim, um primeiro desafio consiste em capacitar gestores e servidores públicos para atuarem nesta implantação.

Ademais, é necessário que sejam superadas barreiras ideológicas que limitam a utilização da PPP como ferramenta de gestão pública. Diante da falta de conhecimento do tema, muitas resistências à adoção destas Parcerias emergem, sem que se leve em conta todos os seus aspectos legais e toda a doutrina presente acerca do tema. Com isso, torna-se fundamental esclarecer as responsabilidades de cada uma das partes e diferenciar o modelo em relação a outros como privatização e terceirização, no intuito de desmistificar as Parcerias Público-Privadas.

Outro aspecto relevante diz respeito aos riscos incorridos durante a definição das modelagens. Existem três formas básicas de estabelecer as modelagens, conforme citado anteriormente, mas é necessário que os gestores tenham condições de atuar efetivamente nesta fase da estruturação de uma PPP. Atualmente, uma forma bastante utilizada é o Procedimento de Manifestação de Interesse, em que eventuais representantes privados apresentam propostas. Entretanto, se o setor público não tiver condições de avaliar adequadamente estas propostas, há risco de o mesmo se tornar refém dos modelos apresentados pela iniciativa privada.

É importante ressaltar que a estruturação de projetos por meio de PMI traz incentivos que podem não ser benéficos ao setor público. Isso ocorre porque as empresas autorizadas a elaborar os estudos técnicos solicitados podem participar da licitação. Essa possibilidade incentiva as empresas a não revelarem toda a informação que dispõem nos estudos. Muitas vezes, não há interesse em tornar público informações de natureza estratégica na determinação dos parâmetros financeiros do negócio, essenciais para apresentação de uma proposta competitiva no procedimento licitatório. Diante desse cenário, os estudos obtidos por PMI podem favorecer financeiramente os interessados em participar da licitação. Assim, torna-se importante que os quadros públicos avaliem de forma crítica o PMI, eliminando vantagens comparativas diante do viés favorável aos potenciais parceiros privados interessados no negócio. É necessário, portanto, desenvolver um processo de institucionalização do PMI, com regras claras de sua utilização, além de capacitar agentes públicos a fim de torná-los mais aptos a atuar efetivamente durante os procedimentos.

Os gestores devem ser efetivamente capazes de estruturar, licitar e fiscalizar os projetos de PPP. A estruturação e gestão dos mecanismos e fundos de garantia representam um risco em particular à “bancabilidade” e ao custo final do projeto, repercutindo diretamente no *Value for Money* final. Do ponto de vista processual, este risco pode implicar em atraso na viabilização do projeto, tempos de espera para viabilizar legal, regulamentar ou financeiramente o mecanismo, bem como no reprocessamento do projeto.

A experiência recente indica alguns problemas comumente incorridos na preparação e implementação das leis estaduais e municipais que autorizam os mecanismos de garantia, como o fato de não preverem claramente a cessão de receitas futuras ou penhor de receitas como forma de garantia. Também ocorre frequentemente a criação de

fundos sem preocupação de caracterizá-los como pessoa jurídica privada. Há ainda dificuldades de contratação pública de agentes de garantias, o que leva à contratação por meio de agências de desenvolvimento e bancos de desenvolvimento dos estados, que estão sujeitos à ingerência política limitada e são supervisionadas pelo Banco Central³⁵.

Neste contexto, é relevante que haja a retomada ou estruturação de mecanismos federais e estaduais que cumpram o papel de fundo garantidor das parcerias público-privadas, de natureza independente, tais como fundos garantidores de natureza privada. Esta estruturação deve permitir a utilização efetiva do fundo como garantia do cumprimento das contraprestações públicas e proteção contra o risco político. Tal risco vem sendo apontado como muito alto no país, sobretudo em face das modificações verificadas em contratos administrativos recentemente. A estruturação efetiva de garantias públicas é fator essencial de sucesso para a implantação das PPPs.

Com relação aos projetos de PPP propriamente ditos, cabe observar dois desafios. O primeiro é a necessidade de ajustar o modelo de PPP ao marco legal, evitando utilizar a nomenclatura em modelos diferentes, o que gera dificuldades de análise junto aos órgãos de controle. O segundo é a importância de se dar ênfase ao aspecto qualitativo dos serviços, permitindo que a contraprestação pública remunere em parte a quantidade e em parte a qualidade dos serviços prestados por meio dos contratos de PPP.

Além disso, é importante buscar a criação de ferramentas que permitam efetivar ajustes nos objetos contratuais, como por exemplo, em relação a excesso de demanda. Tal fato tem sido verificado em alguns projetos de PPP na área da saúde, nos

35. Adaptado da apresentação de Maurício Portugal no “Seminário 10 anos de PPP na Bahia”, SEFAZ/BA: Salvador, Setembro de 2014, visualizada no site: http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Garantias%20de%20pagamento%20p%C3%BAblico%20em%20PPPs_Maur%C3%ADcio%20Portugal.pdf

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

quais as unidades novas, que oferecem serviços de melhor qualidade, passam a ser mais demandadas pela população. Este cenário pode causar eventuais desequilíbrios nas equações econômico-financeiras, o que torna necessário que haja previsão legal que permita ajustar os objetos e os contratos.

Estes aspectos devem ser fortemente considerados como essenciais para alteração do atual quadro de execução das PPPs, permitindo seu emprego de forma mais eficiente e contribuindo para a retomada do investimento em áreas em que haja a prestação de serviços de responsabilidade do poder público.

Resultados Esperados em Parcerias Público-Privadas

As PPPs buscam, do ponto de vista econômico, maximizar ganhos de eficiência ao transferir para o parceiro privado a obrigação de realizar o inves-

timento e mantê-lo ao longo da vida útil do contrato. Ao poder público, resta a tarefa de controlar a qualidade dos serviços prestados, uma vez que o pagamento ao parceiro privado está condicionado a seu desempenho. Dentre as principais vantagens da utilização de PPPs, vale destacar a transferência de capacidade e tempo de resposta, visão de negócio, o estímulo à inovação, e principalmente, complementariedade dos recursos privados somados aos recursos públicos³⁶.

Diante destes aspectos teóricos, é esperado que o emprego das Parcerias Público-Privadas permita ao Estado implementar um número maior de políticas públicas, permitindo a ampliação da oferta com qualidade de serviços. Constata-se também que a aprovação do marco legal brasileiro representou um primeiro passo de um processo de consolidação das PPPs como mais um instrumento para viabilizar os investimentos de que o país tanto necessita.

36. Faulgner (2004:66) indica que a PPP possui três vantagens: permite ao governo desenvolver iniciativas de políticas públicas, permite um meio de o setor privado complementar, e não substituir, recursos do governo e encoraja a transferência de capacidades entre os dois setores. Na mesma linha de ação, Pollitt (2000:23) aponta como grandes vantagens a possibilidade de superação das restrições financeiras, a resposta entusiástica do setor privado e o estímulo à inovação. Por sua vez, Grimsey e Lewis (2007:51) afirmam que a PPP permite empregar as inovações do setor privado e sua visão de negócio associados ao planejamento, e controle regulatório do setor público.

Exemplos de Projetos de PPP no Brasil

PPP da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo

A Linha 4 do Metrô de São Paulo, primeiro contrato de PPP assinado pelo estado de São Paulo em novembro de 2006, prevê o fornecimento de 29 trens em duas fases e a operação por 32 anos da Linha, interligando a Estação da Luz em São Paulo ao município de Taboão da Serra. O investimento estimado foi de R\$ 5,6 bilhões, assim distribuídos: R\$ 4,6 bilhões de investimento público e R\$ 1 bilhão de investimento privado. O critério de julgamento para definição do vencedor da licitação foi o de menor preço.

Riscos e Garantias:

Além da contraprestação pecuniária, em situações de mitigação de riscos, há a possibilidade de pagamentos adicionais por parte do Governo Estadual para as seguintes circunstâncias:

1. atraso superior a três meses na conclusão da infraestrutura das fases previstas no contrato de responsabilidade do poder concedente;
2. mecanismo de mitigação do risco de demanda que conta com um sistema de bandas de compensação de desvios em relação à projeção da demanda. Vale para a concessionária e para poder concedente, caso a demanda real se situe abaixo ou acima da projetada. Em termos resumidos, o sistema de bandas opera da seguinte forma:
 - Demanda trimestral real até 90% ou 110% da demanda projetada, não há compensação.
 - Demanda trimestral real entre 90% e 80% ou entre 110% e 120% da demanda projetada, há compensação de 60% da diferença.
 - Demanda trimestral real entre 80% e 60% ou entre 120% e 140% da demanda projetada, há compensação de 80% da diferença.
 - Demanda trimestral real entre abaixo de 60%, ou acima de 140% da demanda projetada, há rediscussão para reequilíbrio contratual.

O contrato também prevê mitigação do risco cambial, exclusivamente em relação a impactos relevantes decorrentes de variação na taxa de câmbio do Real em face do Dólar Norte-Americano, comprometendo o serviço da dívida do parceiro privado em moeda estrangeira. A compensação pelo poder concedente corresponderia a 50% do impacto cambial, calculado na forma definida no contrato com base em US\$ 1 de referência.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

PPP do Sistema Produtor do Alto Tietê ETA Tietê Taiaçupeba (SSRH/SABESP)

Em junho de 2008, foi assinado o contrato de concessão administrativa do projeto da Estação de Tratamento de Água do Reservatório de Taiaçupeba, Sistema Produtor do Alto Tietê ETA Tietê Taiaçupeba (SSRH/Sabesp), com o intuito de aumentar a capacidade de água tratada na região metropolitana de São Paulo, por meio da construção de 17,7 km de adutoras e 4 reservatórios de 70 mil m³. O contrato tem prazo de 15 anos e o investimento previsto foi de R\$ 310 milhões de reais.

Riscos e Garantias:

No que se refere a eventos que possam alterar a execução orçamentária, cabe esclarecer que a garantia prestada nos contratos da PPP restringe-se ao pagamento da contraprestação pecuniária. Isso se traduz na impossibilidade de pagamentos extraordinários, visto que tais pagamentos já são devidamente orçados, devido à característica de despesas de caráter continuado. No caso da PPP do Alto Tietê, todo o risco referente ao poder concedente foi integralmente assumido pela Sabesp.

O projeto de PPP da Estação de Tratamento de Água do Alto Tietê é uma concessão administrativa contratada pela Sabesp, empresa não dependente que não utiliza garantias da CPP. A Sabesp possui mecanismos de governança corporativa, os quais incluem procedimentos específicos de avaliação da sua capacidade de financiamento, de investimento e de pagamento das contraprestações, minimizando os riscos fiscais concernentes a estas PPPs.

PPP da Rodovia Tamoios

Em dezembro de 2014, foi firmado o contrato de concessão patrocinada da Rodovia dos Tamoios que compreende a prestação dos serviços de operação e manutenção dos Sistemas Existentes da Rodovia SP 099, com duplicação do trecho de serra (17,08 km) e do trecho de planalto (3,92km). A PPP inclui serviços de gestão, manutenção e conservação dos trechos de serra, planalto e contornos. O valor estimado do investimento é de R\$3,9 bilhões sendo R\$2,2 bilhões do setor público e R\$ 1,7 bilhões do setor privado. O prazo da concessão é de 30 anos.

Riscos e Garantias:

O principal risco do projeto reside nas condições geológicas do trecho da serra, que ficou compartilhado entre o parceiro privado e o poder concedente. Dessa forma, caso haja ocorrências geológicas na área onde deverão ser realizadas as obras de ampliação principal (trecho da serra) pelo parceiro privado e sendo estas desconhecidas pelas partes, o cronograma de execução poderá ser ajustado entre os parceiros. O objetivo é permitir que tais eventualidades sejam devidamente tratadas pela concessionária, garantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Para viabilizar o projeto, o Governo do Estado de São Paulo optou por realizar aporte de recursos de R\$ 2,18 bilhões, assegurado pelo poder concedente por meio de financiamento e, em caráter complementar, por recursos orçamentários, enquanto não firmado o correspondente contrato de financiamento pelo parceiro privado. Os aportes de recursos orçamentários são garantidos por meio da outorga de garantias reais por meio de penhor dos direitos creditórios, pertencentes ao Departamento de Estradas de Rodagem (DER/SP), de contratos de concessão rodoviária e, de forma complementar, pelo penhor sobre cotas de fundo de investimento de titularidade da Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP).

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

PPP do Hospital do Subúrbio do Estado da Bahia

O Hospital do Subúrbio (HS), a primeira unidade hospitalar pública do Brasil a operar e ser viabilizada por meio de Parceria Público-Privada (PPP), iniciou seu funcionamento em setembro de 2010. A unidade destina-se a atendimentos de urgência e emergência.

A obra civil foi realizada pelo estado da Bahia, por meio de contratação tradicional, e custou cerca de R\$ 54 milhões. Os investimentos realizados pelo concessionário para equipar e iniciar os atendimentos foram de, aproximadamente, R\$ 42 milhões no primeiro ano. O investimento total foi estimado em R\$ 58 milhões. O prazo da concessão é de 10 anos e o valor estimado do contrato foi de R\$ 1,03 bilhão, com contraprestação máxima de R\$ 103 milhões por ano.

O Hospital beneficia cerca de 1 milhão de habitantes de todo o subúrbio, além da população de bairros como Valéria, Cajazeiras, Castelo Branco e Pau da Lima e municípios da região metropolitana de Salvador. A unidade iniciou suas atividades com 298 leitos, sendo 30 de internação domiciliar. Em 2012, o hospital passou a contar com 373 leitos, sendo 60 de internação domiciliar. A remuneração da concessionária se dá unicamente por meio de contraprestação pública. A PPP contempla não apenas o fornecimento de equipamentos e material, mas também toda a força de trabalho denominada “bata branca” (médicos, enfermeiros, assistentes sociais etc).

Riscos e Garantias

Houve necessidade de se redesenhar o escopo do contrato devido à ausência de unidades de pronto atendimento no local. Adicionalmente, a qualidade de atendimento e o alto grau de satisfação da população elevaram substancialmente a demanda. O custo de pessoal é significativo e influenciou as regras de remuneração em função da necessidade de cumprimento dos acordos coletivos de trabalho. Aspectos regulatórios limitam, ainda, a possibilidade de exploração de receitas acessórias e a PPP não incorpora os serviços de logística de medicamentos, um dos principais problemas do serviço público de saúde. O fluxo de pagamento vincula os recursos federais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) em conta especificamente destinada ao recebimento de tais recursos que pode ser acessada pelo concessionário.

Capítulo 4: Operações Urbanas Consorciadas no Brasil

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado Brasileiro passou a adotar novos critérios no que se refere à concepção de cidade em razão da adoção de novos princípios urbanísticos, sendo o mais marcante a introdução da função social da propriedade. Tal princípio representa a ideia de que os direitos previstos e tutelados pela Lei devem ser utilizados em atenção à sua função social, sob pena de o titular perder o referido direito. Nesse contexto, a antiga diretriz de que satisfazer o interesse público é de responsabilidade exclusiva do poder público³⁷ é rompida. Sob a nova ótica constitucional, todos os cidadãos titulares de direitos devem exercê-los de acordo com a sua finalidade. Assim, é repassada ao particular a obrigação de atender ao interesse público, mesmo na realização de negócios jurídicos privados.

A normativa constitucional que vincula o direito a um dever jurídico de atendimento a uma determinada função social pode ser percebida ao se analisar o direito de propriedade. Tal direito é constitucionalmente garantido, mas pode ser retirado

de seu titular caso esse não lhe dê a destinação adequada ou em razão de interesse público, por meio do uso de usucapião ou de desapropriação. Aparentemente, o Estado parece estar onerando o particular ao lhe repassar responsabilidades que antes eram suas. Entretanto, há na Lei um conceito de democratização. O particular, em especial o cidadão, passa a ser mais presente na realização das políticas públicas das quais será beneficiário. Existe, na verdade, uma busca por legitimar as ações estatais, dando poder à sociedade de participar na construção de um Estado mais igualitário³⁸.

É neste contexto que se inserem as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), previstas nos artigos 32, 33 e 34 da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Seguindo a nova ordem constitucional, esse instrumento tem como grande fundamento a parceria entre o poder público e o setor privado³⁹. Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal,

37. CARVALHO FILHO, José dos Santos; FORTINI, Cristiana. Operações urbanas Consorciadas. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, Ed. Fórum, v. 10, n. 50, p. 243, jul/ago. 2008.

38. *Op. cit.* p. 244.

39. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2013. p. 276.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em uma área.

O Estatuto da Cidade define que uma lei específica deverá aprovar a OUC em conformidade com plano diretor do município. A lei, dessa forma, apenas formalizaria o plano da Operação, que se constitui de um projeto realizado de forma prévia, contendo os estudos necessários para se aferir a viabilidade da Operação. Assim, o projeto deverá conter diversas características, tais como: definição da área a ser atingida, programa básico de ocupação, programa de atendimento social, finalidades, estudo de impacto de vizinhança, contrapartidas a serem exigidas do setor privado, formas de controle e a natureza dos incentivos a serem concedidos.

Conforme destacado, o plano diretor da cidade deve prever a possibilidade de se implantar a OUC em uma determinada região, já que, de acordo com a Constituição Federal⁴⁰, o plano diretor é o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana. Nesse sentido, fica claro que se a lei que aprovar uma OUC estiver em confronto com a que estabelece o plano diretor, a primeira não terá validade, pois há a necessidade de sua previsão no plano.

Este instrumento não é algo recente. No Brasil, administrações municipais já utilizaram esta modalidade antes da promulgação do Estatuto da Cidade. Seu surgimento remonta da década de 80, por meio da inclusão da possibilidade de OUCs no projeto de lei do Plano Diretor de São Paulo no ano de 1985, com objetivo de realizar obras estruturais

que mobilizavam capital privado. Contudo seu conceito é oriundo da década de 70⁴¹ e não se trata de uma exclusividade brasileira. Como será mostrado adiante, outros países também utilizam esse instrumento para a realização de melhorias urbanas.

A OUC representa um instrumento que visa à melhoria estrutural das cidades, tendo como meio de aplicação a parceria entre o poder público municipal e diversos setores privados que serão beneficiados pela Operação e, assim, deverão contribuir de forma proporcional ao benefício obtido. Dessa forma, as Operações Urbanas Consorticiadas representam um instrumento de melhoria urbanística. Uma política pública que objetiva uma melhora estrutural em determinada região, com a realização de várias intervenções. Estas podem abranger obras estruturais, obras de melhoria social (hospitais, escolas, parques), melhorias ambientais, entre outras que forem necessárias para melhorar a infraestrutura do local, de forma equilibrada, garantindo à população da área uma melhor qualidade de vida.

Dentro do projeto da OUC, deve estar previsto o valor total da Operação, bem como sua forma de financiamento. Para isso, há a possibilidade de o poder público lançar títulos, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que visam a custear as operações, ou exigir outras contrapartidas dos participantes da Operação. É importante destacar que a OUC é uma política pública e o interesse público deverá sempre estar à frente do interesse privado. Assim, para que não exista uma desvirtuação do instrumento, a administração pública deverá, desde a concepção do projeto, buscar um equilíbrio que permita a realização da melhoria urbana, atendendo ao capital privado, mas privilegiando a população inserida na região a ser atingida.

40. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. “§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (grifo nosso)”

41. MUKAI, Toshio. Operações Urbanas Consorticiadas. Fórum de Direito Urbanístico e Ambiental, Belo Horizonte, v.6, n. 34, p.81, jul/ago. 2007.

Os participantes da OUC serão o setor público, representado pelo poder público municipal, e o setor privado, representado pelos proprietários, moradores, utilitários e investidores privados. O conceito parte da premissa que representantes da sociedade civil devam dirigir-se à administração municipal para requerer a realização da melhoria urbanística. A administração pública deve, dentro das possibilidades legais, realizar o projeto, contendo os estudos necessários para a criação de lei específica para instituir a Operação. Apesar de o Estatuto das Cidades definir que a competência para a realização da Operação é do município, nada impede que estados ou até mesmo a União possam participar. Especialmente quando a melhoria urbanística ultrapassar o interesse local⁴², como por exemplo, em questões metropolitanas, tais como mobilidade, saúde, resíduos sólidos, dentre outros.

Entre os participantes privados das OUCs, definem-se:

- a) Proprietários:** São os donos dos imóveis que estão dentro da área na qual será realizada a Operação. Caso optem por aderir à OUC, deverão ser os maiores beneficiários das intervenções.
- b) Moradores:** São as pessoas que residem no local sem possuir o título de propriedade, como por exemplo, os locatários, arrendatários, comodatários e familiares de proprietários.
- c) Utilitários permanentes:** Seguindo a regra de exclusão, são aqueles que utilizam o local frequentemente sem que possam ser enquadrados como proprietários ou moradores. Como exemplo de utilitários permanentes estão os trabalhadores, estudantes, servidores e pessoas que utilizam a região por outros motivos.

42. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2013. p. 277.

d) Investidores Privados: Esses representam os participantes mais complexos, pois diferente dos demais, não necessitam ter qualquer ligação com o local da Operação. Geralmente, são aqueles que compram os CEPAC, títulos públicos emitidos pela administração e negociados previamente via leilão para financiar a OUC.

Tipos de Intervenções

Os tipos de intervenção a serem realizados pela OUC estão previstos no Estatuto da Cidade. Dentre outras medidas, poderão ser previstas a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas referentes a edifícios e sua construção, considerado o impacto ambiental delas decorrente. Uma OUC também pode incluir a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

O Estatuto também prevê a concessão de incentivos a Operações que utilizam tecnologias visando à redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e no uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de *design* e de obras a serem contempladas. Ao se criar o projeto que será formalizado e aprovado por meio de lei municipal específica, a administração pública deverá, em função do previsto no Plano Diretor, realizar estudos prévios, a fim de verificar a possibilidade de conceder os benefícios previstos no Estatuto.

Dentre as alterações de uso do solo e subsolo, está o aumento do potencial construtivo do lote⁴³, que

43. A lei que cria a OUC permite ao município autorizar os proprietários não parcelar lotes que antes deviam ser parcelados, ou então, possibilita que se parcelem os lotes que antes não poderiam ser parcelados. Quanto ao uso e ocupação do solo e subsolo, a operação poderá autorizar que se construam casas nos locais previstos para a construção de salas comerciais, ou prédios nos locais previstos para a construção de casas, a depender do interesse urbanístico a ser alcançado.

só poderá ser utilizado, em regra, com a compra dos CEPACs. Com a possibilidade de se legitimar construções, reformas e ampliações, os governos municipais podem regularizar construções realizadas em desacordo com a lei e promover a regularização fundiária de terrenos urbanos⁴⁴.

Os beneficiários, em regra, deverão suportar as contraprestações a serem exigidas na lei que os concede. Contudo, não existe obrigação em se aderir à Operação. Os proprietários devem optar por querer ou não os direitos e obrigações oferecidos pela lei que aprovar o projeto da OUC.

É importante destacar que mudanças no Estatuto buscaram enfatizar a maior necessidade de se proteger o meio ambiente e privilegiar o crescimento sustentável, estimulando a utilização de meios e tecnologias que venham a reduzir os impactos ambientais ou a economizar os recursos naturais. Além de benefícios diretos aos proprietários, as Operações Urbanas Consorciadas podem prever outras intervenções como: desapropriações; obras de infraestrutura (vias, ferrovias, portos, aeroportos, estações e terminais rododferroviários, aquedutos, sistemas tratamento de esgoto); obras de cunho social (escolas, creches, hospitais, parques, centros comunitários) e, obras ambientais, que não apenas visem a reduzir impacto ambiental, mas também para garantir à população um meio ambiente equilibrado.

Elementos Obrigatórios e Facultativos do Projeto

Dentro de um projeto de OUC, que virá a ser formalizado por lei municipal, existem alguns elementos obrigatórios, sendo também uma opção da administração municipal a inclusão outros elementos que considerar relevantes. Os requisitos

obrigatórios estão citados no Estatuto da Cidade e seu descumprimento poderá acarretar na anulação da lei que aprovar a Operação. São eles:

- **Definição da área a ser atingida:** é essencial que o projeto preveja em qual região será implementada a Operação, com a devida demarcação. Tal obrigação se reflete no fato de os benefícios concedidos estarem limitados à área estabelecida para a OUC.
- **Programa básico de ocupação da área:** esse requisito é vital para a Operação, pois nele estarão retratadas todas as bases do projeto, ou seja, as intenções da administração municipal para a região⁴⁵.
- **Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada:** a Operação Urbana Consorciada, como política pública, tem como um dos seus objetivos a obtenção de melhorias sociais. Dessa forma, não poderia deixar de estar presente no projeto as intervenções a serem realizadas para a o alcance desse objetivo. Entre os exemplos de melhorias sociais estão a construção de escolas, creches, parques, hospitais, restaurantes comunitários, entre outras que venham contribuir para a qualidade de vida da população local.
- **Finalidades da operação:** atende aos princípios administrativos da motivação e publicidade, pois caberá ao poder público o dever de explicitar seus objetivos e determinar suas intenções.
- **Estudo prévio de impacto de vizinhança – E.I.V.:** deve estar presente no projeto o conceito de cooperação, de modo a facilitar o planejamento para causar os menores transtornos possíveis à população local e a que vive nos arredores da área atingida.

44. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2013. p. 283.

45. ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações Urbanas Consorciadas como instrumentos de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. Revista Direito e Democracia, Canoas/RS, Ed. Ulbra, v.6, n.2, p. 17-34, 2º sem. 2005.

- **Contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios:** conforme já mencionado, a operação trará, principalmente aos proprietários, uma série de benefícios. Sendo assim, é justo que esses venham a contribuir para a sua realização. Nessa parte do projeto, estará descrita como será feita a captação de recursos, com base nos estudos de viabilidade, quais serão as contrapartidas do setor privado, e, em caso de utilização dos CEPAC, a descrição minuciosa de como será feita sua emissão e comercialização.
- **Forma de controle:** em função da premissa de parceria para a realização da operação, o controle também deverá ser feito tanto pelo setor público como pelos representantes da sociedade civil.
- **Natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados:** objetiva ampliar os benefícios ao participante privado que priorizar a utilização de meios e tecnologias que reduzam o impacto ambiental ou economizem os recursos naturais. Apesar de o Estatuto não prever, fica implícita a necessidade de produzir Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

Além de elementos obrigatórios, existem também os elementos facultativos, os quais poderão ser incluídos no projeto, seja por conveniência da administração municipal ou por requerimento do setor privado, desde que não atinjam o interesse público. No que se refere à questão da destinação de recursos, este também representa requisito obrigatório, que será tratado na sequência, ao se discutir sobre o financiamento da OUC.

Financiamento de OUCs

A OUC parte da premissa de parceria, ou seja, de um projeto coordenado pelo município com o financiamento oriundo do setor privado. Esse financiamento, geralmente, é feito por meio da venda dos CEPACs. Entretanto, o poder público municipal pode se valer de outras formas de contraprestação para custear a Operação. As contraprestações podem ser diversas, desde prestações pecuniárias até doações de terrenos que podem ser, inclusive, fora da área atingida pela OUC, caso haja interesse público⁴⁶. Todas as contraprestações serão destinadas obrigatoriamente a uma conta vinculada à Operação Urbana Consorciada. Os agentes públicos poderão responder por improbidade administrativa caso haja qualquer desvio para aplicação dos recursos em outra área.

É importante destacar a diferença entre CEPACs e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a fim de se evitar uma confusão bastante recorrente. Ambos são meios de o município arrecadar valores em razão de construções urbanas acima do coeficiente de aproveitamento básico dos terrenos até o limite máximo estabelecido pelo plano diretor, para a realização de melhorias urbanísticas. Entretanto, a natureza jurídica dos instrumentos é distinta.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é também denominada de “solo criado”. Trata-se de um instrumento a ser utilizado exclusivamente pelos beneficiários, quase sempre os proprietários, que poderão construir edificações acima do coeficiente básico até o máximo permitido pelo plano diretor, devendo, contudo, oferecer contrapartidas ao

46. ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações Urbanas Consorciadas como instrumentos de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. Revista Direito e Democracia, Canoas/RS, Ed. Ulbra, v.6, n.2, p. 17-34, 2º sem. 2005.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

município para essa utilização⁴⁷. Diferentemente dos CEPACs que tem o intuito de financiar uma OUC, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, além de servir como meio de compensação municipal pelo adensamento populacional, também equilibra o mercado imobiliário. Isto ocorre ao se cobrar do proprietário que possui terreno em localização privilegiada pelo plano diretor, e, portanto, coeficiente máximo de construção diferenciado, contrapartidas para utilização deste benefício.

O Estatuto da Cidade prevê que o valor arrecadado pela Outorga Onerosa do Direito de Construir deve ser destinado a melhorias urbanas a serem realizadas pelo poder municipal, como regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico.

Os CEPACs, por sua vez, são títulos vinculados a Operações Urbanas Consorticiadas, razão pela qual podem ser adquiridos por qualquer interessado e utilizados de forma livre. Esses títulos são emitidos pelo poder público municipal, de forma prévia, e lançados no mercado por intermédio de um agente financeiro com o intuito de gerar receitas que serão utilizadas na realização das obras e melhorias previstas na OUC. O poder público também pode utilizar esses títulos para pagar diretamente as obras a serem realizadas.

A lei que instituirá a Operação poderá alterar o uso do solo e subsolo, inclusive o seu potencial

construtivo. Nesse sentido, e com base nos estudos prévios realizados, o município poderá aferir o potencial construtivo da região e emitir títulos que concedam a possibilidade de os proprietários construir acima do limite anteriormente previsto. O limite máximo também deverá ser estabelecido pela lei, em consonância com o plano diretor. Há possibilidade de haver uma triangulação, onde o proprietário interessado compra o título lançado no mercado financeiro, e, quando for construir, entrega o título ao município como forma de pagamento ao direito adicional de construção⁴⁸. O Estatuto define que os CEPACs serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da Operação.

Os títulos emitidos podem ser negociados diretamente no mercado, não sendo assim sua compra restrita a proprietários que possuam terrenos no local da OUC. Portanto, qualquer pessoa poderá ser investidora da Operação, com o risco de se atrair capital especulativo. O preço do título será aferido em conformidade com o valor da OUC, levando-se em conta também as outras contraprestações que serão captadas, além de fatores externos, que dizem respeito aos proveitos econômicos a serem gerados.

O Ciclo de Vida de uma OUC está explicitado no Quadro 6:

47. Para exemplificar, um terreno urbano com 500 m² de área, cujo o seu coeficiente básico seja 1 (um), o proprietário só poderá construir o equivalente a área total do seu terreno, ou seja, 500m². Entretanto, se houver interesse em construir acima desse coeficiente básico, até o limite máximo previsto pelo Plano Diretor, deverá arcar com contrapartidas ao município.

48. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2013. p. 289.

Quadro 6: Ciclo de Vida de uma OUC

Ciclo de Vida de uma Operação Urbana Consorticiada	
Demanda social para intervenção urbana	• Proposição de Projetos de OUCs ao poder público, por meio de: • Órgãos colegiados de política urbana • Debates, audiências e consultas públicas • Conferências sobre assuntos de interesse urbano • Iniciativa popular de PL e de programas de desenvolvimento urbano
Definição de diretrizes, parâmetros, mecanismos e previsão das áreas passíveis de uma OUC	Plano Diretor (Lei Municipal) – Inclusão das proposições
Estudos para apresentação de lei específica para uma OUC	Projeto de Lei para OUC, deve conter: • Área da OUC – definição e delimitação • Ocupação da área – programa básico • População afetada – programa de atendimento econômico e social • Finalidade da OUC – motivação • Impacto de vizinhança – estudos • Contrapartidas exigidas e CEPACs estudo de potencial de construção estudo do mercado imobiliário definição dos valores e quantidades dos títulos (CEPACs) • Controle da operação definição da forma de fiscalização da OUC escolha de representantes da sociedade civil • Incentivos sobre impacto ambiental – definição das formas a serem aceitas e dos incentivos a serem concedidos
Aprovação de Lei Municipal da OUC	Lei Municipal específica para OUC • Delimita a área da OUC • Apresentação dos estudos de viabilidade • Define as vantagens para a população • Estabelece as formas de financiamento
Planejamento da implantação da OUC pelo poder público	• Elaboração dos projetos para cumprimento do programa de ocupação • Previsão orçamentária das vendas de CEPACs e contrapartidas • Licitação das obras para cumprimento do programa de ocupação • Emissão de CEPACs e cobrança das contrapartidas em pecúnia
Gestão da implantação das OUC	Implantação da OUC • Desapropriação das áreas estabelecidas na Lei Pagando com recursos advindos dos CEPACs (ou das contrapartidas pecuniárias) Utilizando os próprios CEPACs para pagamento das desapropriações • Contratação das obras para cumprimento do programa de ocupação Pagando com recursos advindos dos CEPACs (ou das contrapartidas pecuniárias) Utilizando os próprios CEPACs para pagamento das obras • Verificação do cumprimento das contrapartidas exigidas dos beneficiários
Fiscalização das OUC	• Controle da operação Comitê de fiscalização Representantes da sociedade civil

Fonte: Produção própria.

Riscos em Operações Urbanas Consorticiadas

A OUC é um instrumento valioso para melhoria da vida população por meio de uma melhora da infraestrutura urbanística-social. Funciona como uma “carta curinga”⁴⁹, pois a lei que a institui

49. ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações Urbanas Consorticiadas como instrumentos de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. Revista Direito e Democracia, Canoas/RS, Ed. Ulbra, v.6, n.2, p. 17-34, 2º sem. 2005.

possibilita uma série de alterações urbanísticas que podem ser a solução de vários problemas existentes. Entretanto, pode também ter efeitos maléficoss ou servir para atender interesses diferentes daqueles idealizados pelo Estatuto da Cidade.

Como todo instrumento poderoso de transformação, o seu risco estará sempre vinculado ao desvio de finalidade ou má gestão da administração pública. O desvio de finalidade ocorre quando os

agentes políticos⁵⁰, em descumprimento do seu dever legal, utilizam políticas públicas para fins diferentes dos determinados pela legislação ou descritos em princípios administrativos e constitucionais. Configuram-se como desvios de finalidade da OUC a realização dessa com o intuito de apenas captar recursos ou buscar atender apenas aos interesses de seguimentos da iniciativa privada, como por exemplo, do mercado imobiliário⁵¹.

É importante ressaltar alguns riscos inerentes às possibilidades de intervenção previstas no Estatuto da Cidade. A possibilidade de a Operação Urbana regularizar construções, reformas ou ampliações em desacordo com a legislação vigente pode ser um “convite à clandestinidade”, já que muitos prefeitos poderão ver na OUC uma “solução” para resolver problemas de irregularidades fundiárias⁵². Ademais, dependendo de seu nível de influência, representantes da indústria da construção civil poderão construir de forma irregular já com a promessa de regularização feita por algum agente político. A forma como a questão foi colocada no Estatuto pode levar o leitor a entender que a Lei foi criada com o intuito de regularizar ilegalidades, podendo assim eleger alguns que atuam à margem da legalidade para receber esse benefício⁵³. No mesmo sentido está a questão das alterações de índices de solo e subsolo e da alteração dos índices de parcelamento, que podem servir como meios para beneficiar pessoas com maior influência com o poder público.

50. “Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do poder. [...] São agentes políticos o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e Vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, [...], bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.” (BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 251-252).

51. OLBERTZ, Kalin. Operação Urbana Consorciada. 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de São Paulo. 2011.

52. SEGUIN, Elida. Estatuto da Cidade. 2 ed. São Paulo: Forense. 2005. p. 158.

53. CARVALHO FILHO, José dos Santos; FORTINI, Cristiana. Operações urbanas Consorciadas. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, Ed. Fórum, v. 10, n. 50, p. 243-259, jul/ago. 2008.

As intervenções previstas em uma OUC podem ainda trazer um grande risco ao meio ambiente, uma vez que construções e alterações de parcelamento podem gerar graves danos ambientais e prejudicar de forma permanente o ecossistema da região atingida pela Operação, o que acarretaria prejuízos de difícil ou impossível reparação. Por esse motivo, o Estatuto da Cidade demonstra grande preocupação no que se refere à proteção do meio ambiente, e passou a prever maiores benefícios a quem mitigar os prejuízos ambientais, seja na economia de recursos ou na utilização de tecnologias sustentáveis nas construções e edificações.

Um planejamento mal elaborado seja por culpa dos responsáveis pelo projeto, ou mesmo por incompetência ou desconhecimento da legislação, apresenta-se como um dos principais fatores de risco a uma gestão eficiente. Como as OUC representam uma série de intervenções urbanísticas que serão realizadas durante um longo prazo, uma gestão deficiente pode atrapalhar, ou até inviabilizar, a continuidade da Operação, o que traria enormes prejuízos tanto para o setor público quanto para o setor privado, e que teria reflexos, por vezes graves, na sociedade local. É importante destacar que a má gestão pode ocasionar responsabilização por improbidade administrativa aos gestores públicos responsáveis pela OUC que vierem a cometer atos que atentem contra os princípios da administração ou tragam prejuízos.

Ademais, uma das principais formas de financiamento de OUCs se dá por meio da emissão de CEPACs. O Estatuto da Cidade define que esses títulos são de livre circulação e, assim, podem ser negociados com qualquer pessoa, mesmo que essa não tenha interesse direto na Operação. Tal situação pode trazer para OUC um capital especulativo⁵⁴, com o intuito de gerar lucro sem

54. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2013. p. 290.

desenvolver a região, o que quebraria a ideia de parceria. Por outro lado, os CEPAC representam a forma pecuniária de financiar os projetos do poder municipal, e devido à semelhança com os títulos da dívida pública ou agrária, podem acabar descreditados pelo mercado, o que traria, assim, grande desvalorização dos papéis⁵⁵.

O maior risco, contudo, está na possibilidade de a Operação Urbana acabar por expulsar a população de baixo poder aquisitivo⁵⁶, aquela residente na região atingida pelas intervenções. Ainda que esse não seja o objetivo, caso não sejam realizadas as melhorias sociais de forma prevista, toda melhoria da infraestrutura urbana, a valorização do local e ação do capital podem de forma natural levar a esse resultado. Tal situação iria contra as diretrizes da política urbana, prevista no Estatuto⁵⁷ que define que a cooperação entre o poder público e a iniciativa privada deve servir, prioritariamente, para o atendimento do interesse social.

Um estudo realizado por FIX⁵⁸ relata que dentro das Operações Urbanas Consorticiadas realizadas em São Paulo, como a Operação Água Espraiada e a Operação Faria Lima, os benefícios acabaram sendo em sua grande maioria para os empreendedores, o que teria provocado um aumento das desigualdades socioeconômicas na região das OUCs, em função da alta valorização. O setor imobiliário

55. SANTOS, Márcia Walquiria Batista. Dos instrumentos da política urbana: das operações urbanas consorticiadas, in: ALMEIDA; ME-DAUAR (coords.). Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 150.

56. CARVALHO FILHO, José dos Santos; FORTINI, Cristiana. Operações urbanas Consorticiadas. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, Ed. Fórum, v. 10, n. 50, p. 243-259, jul/ago. 2008.

57. “Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”. Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

58. FIX, Mariana. A “FÓRMULA MÁGICA” DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADA: OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO. Cadernos de Urbanismo, Rio de Janeiro. N. 3. 2000. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

e a população de mais alta renda, com maior influência sobre o governo, acabam pressionando por mais investimentos urbanos na área.

Resultados Esperados de Operações Urbanas Consorticiadas

Os exemplos de Operações Urbanas Consorticiadas em andamento no Brasil, como nas cidades de Curitiba, Niterói e São Paulo, evidenciam resultados positivos que este instrumento público de gestão pode trazer e o destacam como uma das alternativas para fazer frente ao desafio de se investir em infraestrutura no país.

No que se refere à questão da mobilidade urbana, fator que influencia diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, são relevantes nas OUCs acima mencionadas as intervenções na infraestrutura de transporte nos seguintes pontos: implantação e reforma do sistema rodoviário municipal; construção de terminais intermodais, implantação e reforma do sistema ferroviário municipal (metrô e VLT); implantação de ciclovias; construção ou revitalização de orlas e portos; além de construção ou ampliação das áreas de estacionamento.

Quanto à infraestrutura de saneamento, que é de maior responsabilidade do município, estão sendo financiadas, por meio de OUCs, intervenções para: melhoria na coleta de lixo; recuperação, ampliação e implantação dos sistemas de retenção e drenagem de águas pluviais; recuperação, ampliação e implantação de novas redes de coleta e destinação final de esgotamento sanitário; e recuperação, ampliação e implantação de novas redes de tratamento e abastecimento de água.

Estas OUCs serão financiadas, fundamentalmente, por meio da venda de CEPACs, sendo que na Operação Urbana Requalificação do Centro de Niterói também está prevista uma parceria com a

União, por meio de um convênio, para construção de habitações e também uma PPP, na modalidade administrativa, para manutenção da área objeto da operação, enquanto durar o período de obras. Os exemplos citados também evidenciam uma série de investimentos em infraestrutura social, tais como: habitação, lazer, cultura, comércio, meio ambiente, turismo e segurança.

Exemplos Estrangeiros de Intervenções Urbanísticas

Exemplos internacionais bem-sucedidos podem servir de referência e comparação aos casos brasileiros. Na França, as *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC), são consideradas como inspiração para as Operações Urbanas Consorciadas no Brasil⁵⁹. Instituído em 1967, o modelo tem por objetivo eleger regiões da cidade, de modo a urbanizá-la por meio de uma Aliança Público-Privada.

Em Londres com o intuito de recuperar as docas, local de grande importância comercial para aquela cidade, foi criada, na década de 1980, uma agência governamental, a *London Docklands Development Corporation* (LDDC), que ficou responsável por coordenar intervenções urbanísticas no local. Como resultado, o local, antes considerado decadente, se transformou no “segundo centro financeiro da cidade”⁶⁰.

Na Colômbia reside, talvez, um dos melhores exemplos, para comparação com a realidade brasileira. Naquele país, as intervenções urbanísticas, principalmente as de ordem estrutural, como a melhoria real na infraestrutura da cidade de Bogotá, trouxeram resultados extremamente positivos.

Tal fato possibilita afirmar que a melhoria da infraestrutura urbana é arma eficaz para a melhoria da população e consequente crescimento econômico.

Em Bogotá, para a melhoria da região de Usme, que vivenciava uma situação de urbanização descontrolada em razão de loteamentos irregulares realizados por grandes latifundiários, adotou-se a estratégia de aquisição de terras privadas pelo poder público por preços pré-ajustados. A partir daí, foi criada a Operação Urbana *Nuevo Usme*, por meio da qual foram realizadas melhorias urbanísticas que geraram grande valorização na área, possibilitando o custeio da Operação através da revenda de parte destes lotes. Contudo, com o intuito de garantir o acesso da população de baixa renda a terra, foi criado um programa de revenda onde se diferenciou o preço do terreno em razão de sua finalidade (comercial ou residencial).⁶¹

Tanto Bogotá como Medellín reduziram de forma drástica os seus índices de violência, principalmente no que se refere a homicídios na década de 1990⁶², após a realização de intervenções urbanísticas. Pesquisa de campo realizada em ambas as cidades⁶³ demonstra que com as intervenções urbanísticas realizadas, como melhorias de mobilidade urbana que incluíram incentivo ao transporte público, abertura de vias de circulação, incentivo ao uso de bicicletas, dentre outras, somadas a uma melhoria dos serviços públicos, é possível alcançar resultados extremamente positivos⁶⁴. Outro ponto a se destacar na experiência colombiana, é a participação do setor privado. No caso de Bogo-

61. SMOLKA, Martim. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina; Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Informe sobre Políticas Fundiárias. Lincoln InstituteOf Land Policy. 2014. P. 47-49

62. Alcaldía Medellín. Disponível em: <<http://medellincomovamos.org/seguridad-y-concicencia>>. Acesso em 20Nov.2014.

63. CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Violência x Cidade. 1. ed., São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

64. Op. cit. Pág. 273-291.

59. OLBERTZ, Kalin. Operação Urbana Consorciada. 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de São Paulo. 2011.

60. VILARINO, Maria do Carmo. Operação Urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2006.

tá, após a realização das obras de recuperação de parques, o governo local incentivou, por meio de benefícios fiscais, que a iniciativa privada assumisse a sua administração⁶⁵.

Ainda, nesse sentido, é importante citar o exemplo Argentino, realizado em Buenos Aires, que criou o bairro de *Puerto Madero*. O governo local, com o intuito de desenvolver uma região portuária abandonada e próxima à área central da cidade, realizou um projeto de reurbanização do local, gerando assim diversos empregos. A estratégia adotada foi criar uma corporação para o desenvolvimento do projeto, com a participação do governo local e nacional. Seguindo a ideia de uma Aliança Público-Privada, enquanto o governo privatizou terras pú-

blicas, a iniciativa privada realizou os investimentos necessários. Desta forma, foram feitas uma série de obras públicas com os recursos obtidos por meio da venda das terras à iniciativa privada. Transformou-se assim uma região inóspita em um bairro referência, que representa na atualidade um dos maiores pontos turísticos da cidade⁶⁶.

Fica evidenciado que as Operações Urbanas Consorticiadas constituem um valioso instrumento para melhoria das condições de vida da população, pois viabilizam alterações urbanísticas relevantes, como obras de infraestrutura, utilizando recursos oriundos da iniciativa privada e possibilitando ao poder público municipal destinar a arrecadação fiscal para outros setores prioritários.

65. *Op. cit.* Pág. 260.

66. SMOLKA, Martim. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina; Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Informe sobre Políticas Fundiárias. Lincoln InstituteOf Land Policy. 2014. P. 46-47.

Exemplos de Projetos de OUC no Brasil

Requalificação do Centro de Niterói

Na Operação Urbana Requalificação do Centro de Niterói⁶⁷, a Lei Municipal nº 3.069/2013, definiu que a reformulação dos espaços públicos fosse acompanhada da renovação de toda a infraestrutura existente, incluindo as redes de esgotamento sanitário, iluminação pública, água e gás, e cabos elétricos e de telecomunicações, que serão subterrâneos em toda a região. Além disso, estavam previstas nova pavimentação e sinalização nas ruas e calçadas, assim como a substituição do mobiliário urbano.

A área a ser atingida é de 3,2 milhões de metros quadrados nos bairros do Centro, Boa Viagem, Morro do Estado, São Lourenço e Ponta de Areia, todos do município de Niterói, no Rio de Janeiro, conforme demonstra imagem abaixo:



Imagem 1: Área a ser atingida pela Requalificação do Centro de Niterói

Fonte: Prefeitura de Niterói

Para alcançar os objetivos citados serão realizadas as seguintes intervenções urbanísticas:

Transportes e Mobilidade Urbana:

- Reforma de 230 mil m² de calçadas.
- Recapeamento de 365 mil m² de ruas.
- Construção de 16 km de ciclovias.
- Inserção de mobiliário urbano (lixeiras, painéis, bancos, bicicletários, etc.).
- Construção de um terminal intermodal.

Sustentabilidade:

- Plantio de 3 mil árvores.
- Utilização de lâmpadas de LED na iluminação pública para economizar energia.
- Melhora na coleta seletiva de lixo com a utilização de contêineres para o recolhimento do lixo doméstico.

67. Disponível em <http://centro.niteroi.rj.gov.br/oprojeto/ocentroquequeremos.php>, acesso em 25/11/2014.

Habitação e Social:

- Urbanização de favelas (Morro do Estado, Arroz/Chácara, Sabão, Lara Vilela e Palácio) e realização de regularização fundiária.
- Construção de 5 casas abrigo de acolhimento para famílias de rua.
- Criação de um Mercado Popular.

Lazer, Comércio, Cultura e Turismo:

- Criação de um polo gastronômico.
- Melhorias na orla com implantação de setores para comércio e espaços públicos.
- Construção e revitalização de praças.
- Restauração dos locais históricos.

Financiamento:

A OUC será financiada por meio de CEPAC e foi criada uma empresa de economia mista, a NitUrb, com a finalidade específica de realizar a venda dos títulos e posteriormente, a aplicação dos recursos e a fiscalização das intervenções. Caberá ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro realizar a fiscalização da empresa.

Prazos e Resultados esperados:

O prazo de duração será de 15 anos para a realização de todas as intervenções previstas. Durante o período de realização das obras, será estruturada uma PPP na modalidade administrativa para a manutenção da área.

A expectativa final é que as novas residências e comércios planejados atraiam até 40 mil novos habitantes e novos comerciantes nos próximos vinte anos. Isso representa uma nova dinâmica na economia de toda a cidade.

Segundo o cronograma disponível no site da Operação, ainda estão pendentes algumas etapas para o início das intervenções.

Nessa Operação Urbana, o município, além de realizar a parceria com o setor privado no que tange ao financiamento por meio dos CEPAC e pela estruturação de uma PPP, também fará uma parceira com União, que aportará R\$ 370 milhões por meio do programa de habitação Morar Melhor, dos quais R\$ 350 milhões serão aportados pela União e R\$ 20 milhões pelo município não oriundos dos CEPACs.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Operação Linha Verde

A Operação Linha Verde⁶⁸, prevista na Lei Municipal nº 13.909/2011, tem como intuito estabelecer diretrizes urbanísticas para a área de influência da antiga BR-116 em seu trecho urbano em Curitiba, entre a região do Atuba, ao norte do município, e a região do Pinheirinho, ao sul da cidade, a fim de desenvolver economicamente o local.

Para alcançar o objetivo de promover a ocupação ordenada da região, segundo diretrizes urbanísticas, visando à valorização dos espaços de vivência e de uso público, serão realizadas as seguintes intervenções:

Transportes e Mobilidade Urbana

- Desapropriações para a realização das obras necessárias à implementação da OUC.
- Conclusão da Linha Verde em toda a sua extensão, com os complementos viários necessários, implantação de transposições ao longo da Linha Verde, implantação de conexões às ruas transversais de acesso à Linha Verde, implantação de complexo viário, com pontes, interligando a Linha Verde com as vias marginais do Rio Belém e implantação das vias locais margeando a Linha Verde.
- Reurbanização de vias existentes, implantação de novas vias e trechos de ciclovia, considerando pavimentação, drenagem, sinalização viária, iluminação pública, paisagismo, arborização de calçadas e construção de canteiros.
- Implantação de mobiliário urbano, tais como abrigos para pontos de ônibus, lixeiras, totems informativos, painéis informativos, cabines de acesso à internet, bancos de praças e bicicletário.

Sustentabilidade:

- Implantação de áreas verdes e de espaços públicos compatíveis com a dinâmica de desenvolvimento da região, dimensionados de forma a possibilitar a criação de áreas de lazer e de circulação segura para pedestres.
- Criação de condições ambientais diferenciadas nos espaços públicos, mediante a arborização e implantação de mobiliário urbano e comunicação visual.
- Recuperação, ampliação e implantação de novas redes de coleta e destinação final de esgoto sanitário e drenagem de águas pluviais.
- Dotação do perímetro da Operação de qualidades urbanísticas e ambientais compatíveis com os adensamentos propostos.
- Previsão nas novas edificações da implantação de mecanismos de contenção de cheias visando à retenção das águas pluviais.
- Garantia à permeabilidade do solo mediante concessão de incentivos construtivos.

68. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cepac-intervencoes-urbanas/577>>. Acesso em: 25Nov.2014.

Habitação e Social:

- Construção de edificações destinadas a equipamentos públicos para atendimento da população e administração municipal.
- Desenvolvimento de um programa que garanta o atendimento à população que vive em área de ocupação irregular ou em situação de vulnerabilidade, com previsão de realocação das famílias, melhoramentos e reurbanização das áreas degradadas.
- Criação de estímulos para a implantação de usos diversificados, com parâmetros urbanísticos compatíveis com as tendências e potencialidades dos lotes inclusos no perímetro da Operação.
- Criação de condições para que proprietários, moradores e investidores participem da transformação urbanística objetivada pela OUC.
- Implantação de melhoramentos viários constantes do Programa de Intervenções, em especial a conclusão do Projeto Linha Verde, preservando a qualidade de vida do seu entorno mediante a ampliação das áreas verdes e de lazer, com tratamento paisagístico.

Financiamento:

A Operação será financiada por meio de CEPAC, com a precificação realizada com base em estudo econômico realizado pelo município. A OUC visa desenvolver economicamente a região e prioriza a realização de obras básicas de infraestrutura, principalmente viárias, com o intuito de atrair o capital privado. Caso seja concluída dentro das suas perspectivas, mostra-se como fonte viável de mitigação do problema de infraestrutura da região.

Operação Faria Lima

A Operação Faria Lima⁶⁹, aprovada pela Lei Municipal nº 11.732/1995, ou seja, antes da vigência do Estatuto da Cidade, adequou-se a esta norma por meio da Lei Municipal nº 13.769/2004. Conforme descrito pela Prefeitura de São Paulo, esta Operação tem como objetivos principais reorganizar os fluxos de tráfego particular e coletivo ao implantar o prolongamento da avenida Faria Lima interligando-a às avenidas Pedroso de Moraes e Hélio Pelegrino até alcançar a avenida República do Líbano, além de construir terminal multimodal junto a estações da CPTM e Metrô. Também são objetivos importantes da OUC promover a reurbanização do Largo da Batata e urbanizar as favelas em seu perímetro, ou entorno imediato.

Conforme demonstra resumo financeiro da Operação de 31/08/2014, apresentado no quadro abaixo, foram arrecadados R\$ 2.005.613.916,58 e gastos R\$ 1.535.454.182,13, restando assim a quantia de R\$ 470.159.734,45.

Quadro 7: Resumo da Movimentação da Operação Urbana Consorciada Faria Lima até 31/08/2014

Entradas	R\$ 2.005.613.916,58
Outorga Onerosa	R\$ 465.321.920,86
Leilão de CEPAC	R\$ 1.047.908.464,18
CEPAC – Colocação Privada	R\$ 140.971.609,42
Outras Entradas	R\$ 4.039.838,05
Receita Financeira Líquida	R\$ 347.372.084,07
Saídas	R\$ 1.535.454.182,13
Obras e serviços	R\$ (892.179.015,11)
Habitação de Interesse Social-Real Parque	R\$ (235.818.047,15)
Taxa de Administração	R\$ (87.060.272,15)
Outras Despesas	R\$ (5.954.432,82)
Desapropriação	R\$ (185.519.012,98)
Desapropriação – HIS Real Parque	R\$ (8.423.401,92)
Transporte Coletivo – Metrô	R\$ (120.500.000,00)
Saldo Final	R\$ 470.159.734,45

Resumos dos Recursos Financeiros		Resumo – Habitação Interesse Social	
Recursos Disponíveis PMSP	R\$ 419.610.650,06	Reurbanização Real Parque	R\$ 218.037.686,29
Recursos Vinculados HIS	R\$ 46.126.138,80	Desapropriação Real Parque	R\$ 8.423.401,92
Recursos Vinculados Metrô	R\$ 4.422.947,79	Aluguel Social	R\$ 4.698.500,00
Total	R\$ 470.159.734,45	Gerenciamento	R\$ 13.081.860,86
		Saldo Conta Vinculada	R\$ 46.126.136,60
		Total	R\$ 290.367.585,67

Fonte: SP-Urbanismo. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufl/ouc_faria_lima_resumo_financeiro_agosto_2014.pdf>. Acesso em 25 Nov 2014.

69. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=19591> Acesso em: 25Nov.2014.

A Lei Municipal que institui a Operação Faria Lima, define quais serão as intervenções a serem realizadas.

Transportes e Mobilidade Urbana:

- Realização de desapropriações para viabilizar a Operação.
- Complementação e integração do sistema viário existente na região com o macro sistema de circulação da Zona Sul, de forma a possibilitar a distribuição adequada dos fluxos de tráfego gerados pela Ponte Bernardo Goldfarb, pelo túnel sob o Rio Pinheiros, pelos corredores de ônibus e, ainda, pela implantação dos projetos de transporte de massa, elaborados pelo Metrô e pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM).
- Criação de ciclovias.

Sustentabilidade:

- Criação de condições ambientais diferenciadas para os novos espaços públicos obtidos, mediante a implantação de arborização, mobiliário urbano e comunicação visual adequados.
- Criação de áreas verdes e adoção de mecanismos que possibilitem a absorção e o escoamento das águas pluviais.

Habitação e Social:

- Abertura de espaços de uso público, compatíveis com a dinâmica de desenvolvimento da região, dimensionados de forma a possibilitar a criação de áreas de lazer e de circulação segura para pedestres e de vias que permitam a priorização do transporte coletivo sobre o individual.
- Uso do solo das propriedades públicas ou privadas compatível com a conformação das novas quadras criadas pela implantação das melhorias viárias e de infraestrutura.
- Criação de condições para ampliação da oferta de habitações multifamiliares em áreas de melhor qualidade ambiental, de forma a possibilitar o atendimento do maior número de interessados.
- Estímulo ao remembramento de lotes de uma mesma quadra e ao adensamento, sem prejuízo da qualidade ambiental, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0 (quatro).
- Atendimento da população residente em áreas objeto de desapropriação, interessada em continuar morando na região, através do financiamento para aquisição de habitações multifamiliares já construídas ou que venham a ser construídas com recursos da Operação.
- Interligação de quadras e de edificações dentro de uma mesma quadra mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo inclusive dos logradouros públicos.
- Estímulo ao uso residencial em áreas específicas, com taxa de ocupação máxima de 70% (setenta por cento) da área do lote.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

• Provisão de Habitação de Interesse Social, melhoramentos e reurbanização em locais definidos pelos órgãos competentes da municipalidade, destinada à população favelada residente na área da Operação Urbana e região do seu entorno.

Lazer, Comércio, Cultura e Turismo:

• Ampliação das áreas de estacionamento destinadas aos usos comerciais e de serviços.

• Incentivo a usos diferenciados nas áreas contidas no perímetro da Operação Urbana, com ocupação do pavimento térreo para fins comerciais até o máximo de 70% (setenta por cento) da área do lote.

Financiamento:

O financiamento da Operação será realizado basicamente por meio de CEPACs, os quais foram vendidos e permitiram a arrecadação dos valores citados anteriormente.

Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil

Junto às Parcerias Público-Privadas e às Operações Urbanas Consorciadas, as Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil também são apontadas como mecanismos de aliança entre os setores público e privado para promoção do desenvolvimento, especialmente no que se refere ao desenvolvimento local. A partir dos últimos anos do século XX, as transformações econômicas, sociais, políticas e culturais trazidas pela intensificação da globalização despertaram um novo olhar para o conceito de desenvolvimento local. Essa resignificação traz consigo a responsabilização de novos atores sociais. Neste sentido, Estado, setor privado e sociedade civil assumem novos papéis na construção do processo de desenvolvimento sustentável.

Importantes processos de transformação na gestão pública no Brasil, com destaque para a articulação entre governo, empresas e sociedade civil, foram observados nas últimas décadas. A partir da transferência de recursos e responsabilidades do Governo Federal para entes subnacionais, especialmente após a Constituição de 1988, o foco de desenvolvimento de políticas públicas inovadoras passou para o nível local, com forte processo de participação da sociedade civil.

O conceito de desenvolvimento local começou a ganhar relevância no debate sobre os modelos de desenvolvimento particularmente após o reconhecimento do fenômeno da globalização. Na mesma medida da expansão da globalização, emergiu uma tendência de afirmação do local, seja como resposta à exclusão, seja como uma tentativa de uma integração não-subordinada à “economia global”. O desenvolvimento local resulta do esforço de identificar, reconhecer e valorizar os ativos locais, além de aproveitar e desenvolver as potencialidades, as vocações, as oportunidades de negócio e as vantagens comparativas e competitivas de cada território.

Diante dessa nova perspectiva, é importante compreender que um modelo de ação pública baseado em uma concepção centrada única e exclusivamente no Estado não mais se sustenta. O regime jurídico das Parcerias Voluntárias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, é estabelecido pela Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Apresentação

Introdução

Capítulo 1:
Investimentos em
Infraestrutura no
Brasil

Capítulo 2:
Alianças Público-
Privadas para o
Desenvolvimento

Capítulo 3:
Parcerias Público-
Privadas no Brasil

Capítulo 4:
Operações Urbanas
Consoiciadas no
Brasil

Capítulo 5:
Parcerias
Voluntárias com
Organizações da
Sociedade Civil no
Brasil

Capítulo 6:
O BID e as APPDs

Capítulo 7:
Recomendações

Referências

Membros do
Comitê

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Esta lei instituiu normas gerais para as parcerias voluntárias estabelecidas pela União, estados e municípios, e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. O Marco também definiu diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil e instituiu o termo de colaboração e o termo de fomento.

Para os fins da Lei é considerada como Organização da Sociedade Civil qualquer pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

O novo Marco instituiu três instrumentos que regulam as parcerias entre a Sociedade Civil e a administração pública: o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Procedimento de Manifestação de Interesse Social.

Os Termos de Colaboração e de Fomento são instrumentos pelos quais são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil selecionadas por meio de chamamento público para a consecução de finalidades de interesse público sem prejuízo das definições relativas ao contrato de gestão e ao termo de parceria. O Termo de Colaboração é utilizado para parcerias voltadas ao atendimento de necessidades propostas pela administração pública, enquanto o Termo de Fomento é utilizado quando as parcerias são voltadas para finalidades propostas pelas organizações da sociedade civil. Já o Procedimento de Manifestação de Interesse Social é o instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de uma aliança.

Capítulo 6: O BID e as APPDs

A procura por empréstimos para o desenvolvimento na América Latina e no Caribe tem aumentado nos últimos anos. Essa demanda foi multiplicada após a crise financeira global, tendo atingidos mais fortemente os países mais pobres e vulneráveis. O Brasil evidencia um déficit muito significativo de infraestruturas e da provisão dos serviços associados em quase todos os setores, constituindo este um dos principais entraves ao desenvolvimento social e ao crescimento econômico do país.

O nível de investimentos em infraestrutura tem sido bastante inferior ao de outros países similares e, por conseguinte, o Brasil está aquém de recuperar o atraso no setor de infraestrutura. O país precisa inverter esta condição no curto prazo, mas as restrições de natureza fiscal e orçamentária existentes, que exigem a redução das despesas não obrigatórias, e simultaneamente a dificuldade ou mesmo impossibilidade de recorrer a novas fontes como aumento da carga tributária, inviabilizam que o setor público possa, por meio da contratação pública tradicional de obra, recuperar, pelo menos nos próximos anos, o atraso e déficit existentes.

A necessidade de recursos financeiros destinados a alavancar os investimentos de longo prazo relacionados com a redução da pobreza e da desigualdade, à resposta à mudança climática e à promoção da integração regional levou a uma reavaliação dos níveis de capital do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em julho de 2010, a Assembleia de Governadores concordou com os termos para aumentar o patrimônio comum do Banco. Os países membros do BID aprovaram a resolução que autoriza o aumento do capital ordinário em janeiro de 2012 e esta entrou em vigor em fevereiro do mesmo ano.

Este aumento de capital foi acompanhado por um processo de reformas institucionais que visaram a reforçar o Banco, tornando-o mais transparente e eficiente, com uma melhor prestação de contas. Com o objetivo de atender às recomendações propostas no documento do Nono Aumento Geral de Capital (GCI-9), a Representação do BID no Brasil vem atuando em diversas áreas, buscando estratégias no sentido de agilizar os processos e atender às necessidades prementes apresentadas.

Apresentação

Introdução

Capítulo 1:
Investimentos em
Infraestrutura no
Brasil

Capítulo 2:
Alianças Público-
Privadas para o
Desenvolvimento

Capítulo 3:
Parcerias Público-
Privadas no Brasil

Capítulo 4:
Operações Urbanas
Consorticiadas no
Brasil

Capítulo 5:
Parcerias
Voluntárias com
Organizações da
Sociedade Civil no
Brasil

Capítulo 6:
O BID e as APPDs

Capítulo 7:
Recomendações

Referências

Membros do
Comitê

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consoiciadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

A Estratégia País (2011-2014) reflete as prioridades compartilhadas entre o Governo, considerando seu Plano Plurianual (PPA), e o Grupo BID (GCI-9), e estabelece um equilíbrio entre a definição de seis grandes objetivos estratégicos: (i) estimular a inclusão social e produtiva; (ii) melhorar as condições de infraestrutura no país; (iii) fomentar o desenvolvimento de cidades sustentáveis; (iv) aprimorar a capacidade institucional dos entes públicos; (v) incrementar a gestão sustentável de recursos naturais e as ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas; e (vi) promover o desenvolvimento por meio do setor privado.

Dado este contexto, a Representação do BID no Brasil decidiu investir no tema de Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento e tem desenvolvido diversas iniciativas relativas a estes importantes instrumentos para a implantação de políticas públicas aplicáveis ao caso brasileiro.

O envolvimento do setor privado e o modelo de APPDs podem alavancar o financiamento das obras de infraestrutura, como também acelerar a execução dos projetos e, ainda, fornecer um melhor *Value for Money* na sua implementação, aproveitando a maior flexibilidade, *know-how*, responsabilização e capacidade de gerenciamento de riscos do setor privado.

Dentre as inúmeras atividades realizadas, foi proposta a elaboração de um plano de trabalho com Ações Estratégicas para Promoção de APPDs, construído com o apoio de representantes dos três níveis de governo, do setor privado e academia. As ações visam a internalizar o conhecimento no Banco e compartilhá-lo com os parceiros estratégicos, com vistas a fortalecer o Estado Brasileiro como indutor do crescimento econômico e social.

O desenvolvimento e o investimento em projetos de APPDs pretende atingir três objetivos principais que são interrelacionados e complementares:

- Desenvolvimento social, melhorando a saúde pública e a qualidade de vida da população, através do combate à pobreza e do suprimento de necessidades básicas da população;
- Aumento da competitividade nacional, induzindo crescimento econômico, por intermédio do desenvolvimento de setores estratégicos da economia nacional;
- Melhora da provisão e eficiência dos serviços controlados pelos órgãos públicos, aumentando a sua diversidade, a qualidade da sua prestação e reduzindo o seu peso na despesa pública.
- Destacam-se entre possíveis formas de apoio do Banco no curto e médio prazo:
- Apoio ao desenvolvimento da capacidade institucional por meio de seminários, cursos e capacitações, além de assessoria em processos específicos, destacando, nesta oportunidade, as ações conduzidas pelo Comitê sobre APPDs da Representação do Banco no Brasil.
- Promoção de Diálogo Setorial com parceiros estratégicos, formadores de opinião nos três níveis de governo, órgãos de controle, setor privado, bancos e academia.
- Fomento de redes de conhecimento, tais como a Rede de Unidades de PPPs, de conselhos de secretarias subnacionais, grupos técnicos, e eventos setoriais.
- Elaboração de trabalhos e estudos preparatórios, relacionados com Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento, no âmbito das operações de empréstimo em execução.
- Apoio e financiamento de projetos com e sem garantia soberana.

Ações Estratégicas para Promoção de APPDs

Somente por meio de uma capacitação adequada dos setores público e privado é possível gerar a mudança de mentalidade necessária para impulsionar os projetos de APPDs no Brasil. A complexidade de elaboração e gestão dos projetos requer a qualificação de diversos setores da sociedade, como técnicos e gestores do governo, empresários e membros do Terceiro Setor. Dada a grande complexidade técnica e negocial dos projetos de APPD, a disponibilidade de parceiros que possuam a devida capacidade técnica é um fator crítico de sucesso. As políticas de qualificação possibilitarão que estes atores sejam integrados desde a seleção de um projeto de APPD até sua concepção, implantação e gestão.

Para que a capacitação comece a ser disponibilizada, deverá ser empreendido um esforço para conscientizar os quadros governamentais, empresariais e o público em geral sobre a importância, as oportunidades existentes nas alianças com o setor privado e a necessidade de formação de recursos humanos para o seu desenvolvimento. Técnicos e gestores públicos capacitados poderão atuar para assegurar o interesse público nos contratos, superar as assimetrias de informação e possuir os conhecimentos necessários para acompanhar o gerenciamento dos projetos de APPD.

A elaboração das Ações Estratégicas propostas pelo BID para fortalecimento dos modelos de APPD no Brasil advém de um processo participativo, por meio do qual os diversos atores envolvidos, os *stakeholders*, identificam os temas prioritários e sugerem uma forma de apresentá-los para o público-alvo. A Representação do Banco no Brasil criou um Comitê para temas de APPDs que iniciou algumas atividades, na forma de eventos, e é responsável pela condução das ações de capacitação propostas. O Comitê promove a interlocução com os seguintes parceiros estratégicos:

- Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF);
- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICOM);
- Casa Civil da Presidência da República;
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC);
- Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD);
- Conselho Nacional dos Secretários Estaduais do Planejamento (CONSEPLAN);
- Escola de Administração Fazendária (ESAF);
- Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN);
- Instituto Rui Barbosa (IRB);
- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Cultural/PAC Cidades Históricas (IPHAN);
- Ministério das Cidades (MCidades);
- Ministério das Relações Exteriores (MRE);
- Secretaria de Assuntos Internacionais- Ministério do Planejamento (SEAIN/MP);
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);
- Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda SE/MF (SE/MF);
- Secretaria de Fazenda de Belo Horizonte (SMF);
- Unidade de PPP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Este Comitê foi responsável pelo lançamento de um Ciclo de Debates sobre Alianças Público-Privadas no país que permitiu a discussão das propostas de capacitação durante reuniões realizadas nestas ocasiões. O primeiro evento, intitulado: “APPs: um instrumento de transformação das cidades”, foi promovido pelo Banco em 19 e 20 de fevereiro de 2014, na cidade de Belo Horizonte, com o objetivo de apresentar as

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

diversas experiências e reflexões dos *stakeholders* sobre as Alianças Público-Privadas. Este seminário foi importante para gerar debates sobre o amadurecimento destes projetos.

Em seu primeiro dia, o evento contou com a participação de um público expressivo de vários estados e municípios e foram realizadas palestras e discussões com relação a experiências em Alianças Público-Privadas. No segundo dia de evento, o Banco promoveu uma reunião de coordenação com especialistas e parceiros estratégicos das seguintes instituições:

- Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF);
- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICOM);
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC);
- Escola de Administração Fazendária (ESAF);
- Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN);
- Instituto Rui Barbosa (IRB);
- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Cultural/PAC Cidades Históricas (IPHAN);
- Ministério das Cidades (MCidades);
- Ministério das Relações Exteriores (MRE);
- Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF);
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Unidade de PPP);
- Associação Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF);
- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG);
- Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte (PGM);
- Prefeitura de Fortaleza;

- Prefeitura de Manaus; e
- Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre.

Já o segundo evento do Ciclo de Debates, realizado nos dias 24 e 25 de abril de 2014 em São Paulo foi intitulado “Transformação: habilidades para a produtividade”. Nesta ocasião, foi apresentada uma primeira proposta para a estruturação das capacitações. Estiveram presentes no evento:

- Conselho Federal da Contabilidade (CFC);
- Ministério do Planejamento;
- Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRAF);
- Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN);
- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN);
- Ministério das Cidades (MCidades);
- Instituto Rui Barbosa,
- Escola de Administração Fazendária (ESAF);
- Agência de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul;
- Controladoria Geral de Porto Alegre.

Alguns atores que participaram na reunião anterior, não puderam participar do segundo encontro, mas ainda assim, a reunião foi extremamente importante para o refinamento da proposta.

Metodologia de Elaboração das Ações Estratégicas

A metodologia adotada para desenvolvimento das propostas de capacitação identifica o tema a ser abordado, neste caso, as Alianças Público-Privadas; propõe o objetivo a ser alcançado, que neste trabalho é a disseminação dessas parcerias; elabora um diagnóstico da situação; e define um Plano de Trabalho.

A Figura 5 apresenta a metodologia para a elaboração das Ações Estratégicas para Promoção de Alianças Público-Privadas.

Tema

O tema definido são as Alianças Público-Privadas que, como já ressaltado, abrangem um conceito mais amplo do que as Parcerias Público-Privadas regidas pela Lei 11.079 e envolvem um interesse mútuo mais amplo dos setores públicos e privado.

Objetivo

O objetivo principal é disseminar o conhecimento com relação às Alianças Público-Privadas, com o intuito de criar uma cultura de capacitação para fortalecer o processo de implantação destes projetos. De tal modo, poderiam ser superados alguns gargalos do setor público com relação ao financiamento de serviços públicos em geral.

O estabelecimento de uma agenda para a discussão de APPDs também objetiva:

- contribuir para o estabelecimento da política de APPDs e de financiamento de serviços públicos em geral;
- aperfeiçoar os procedimentos de concepção e seleção de projetos;

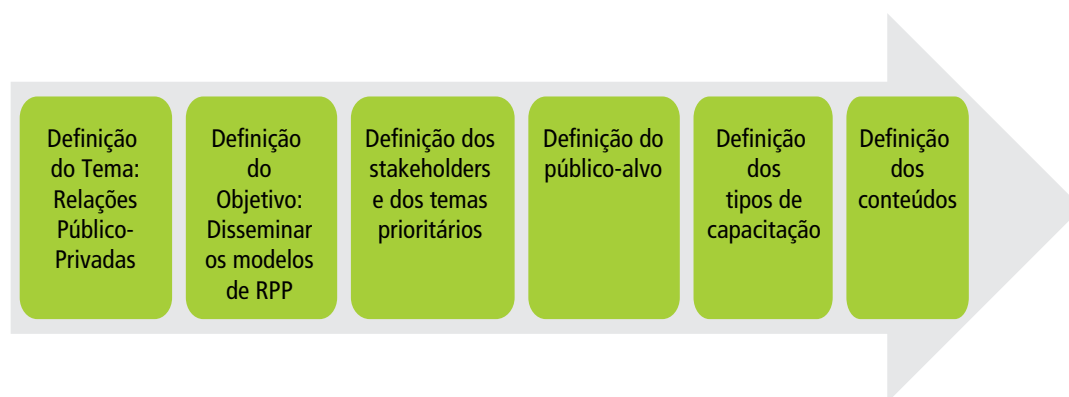
- contribuir para a avaliação e implantação de projetos de APPDs e dos respectivos contratos;
- construir modelos alternativos de APPDs, inseridos em um conceito mais amplo de parcerias.

Stakeholders

A denominação *stakeholder* refere-se a todos os indivíduos e as organizações que afetam e/ou são afetados pelas políticas, decisões e demais ações no sistema. Os *stakeholders* podem ser indivíduos, comunidades, grupos sociais ou instituições de qualquer tamanho, classes ou níveis sociais. Dessa forma, o termo inclui aqueles que dependem do sistema para sobrevivência, os que fazem a política (como planejadores e administradores do governo) e demais instituições e grupos sociais que também se beneficiem do sistema. Uma vez identificados os diferentes *stakeholders*, é necessário examinar os seus distintos interesses. A Figura 6 apresenta o mapeamento dos *stakeholders* por grupos de interesse. Este mapeamento tem o intuito de garantir que a disseminação do conhecimento incorpore diversos setores da sociedade.

Foram identificados dez grupos alvos de interesse para que projetos de APPD possam ser implementados com sucesso:

Figura 5: Estrutura Metodológica para Elaboração de uma Agenda de APP



Fonte: Produção própria

- os representantes das instituições públicas nas esferas federal, estadual e municipal;
- o setor privado representado pelas organizações de classe, empresas de consultorias e empreiteiras;
- os organismos de financiamento público e privado nacionais, organismos internacionais e fundos de pensão;
- os pesquisadores brasileiros e estrangeiros;
- os prestadores de diversos serviços públicos;
- os sindicatos dos trabalhadores;
- as diferentes ONG’s;
- os usuários dos diversos serviços públicos;
- os formadores de opinião políticos e representantes de comunidades; e
- os canais de mídia como, por exemplo, jornais, televisão, rádio e internet.

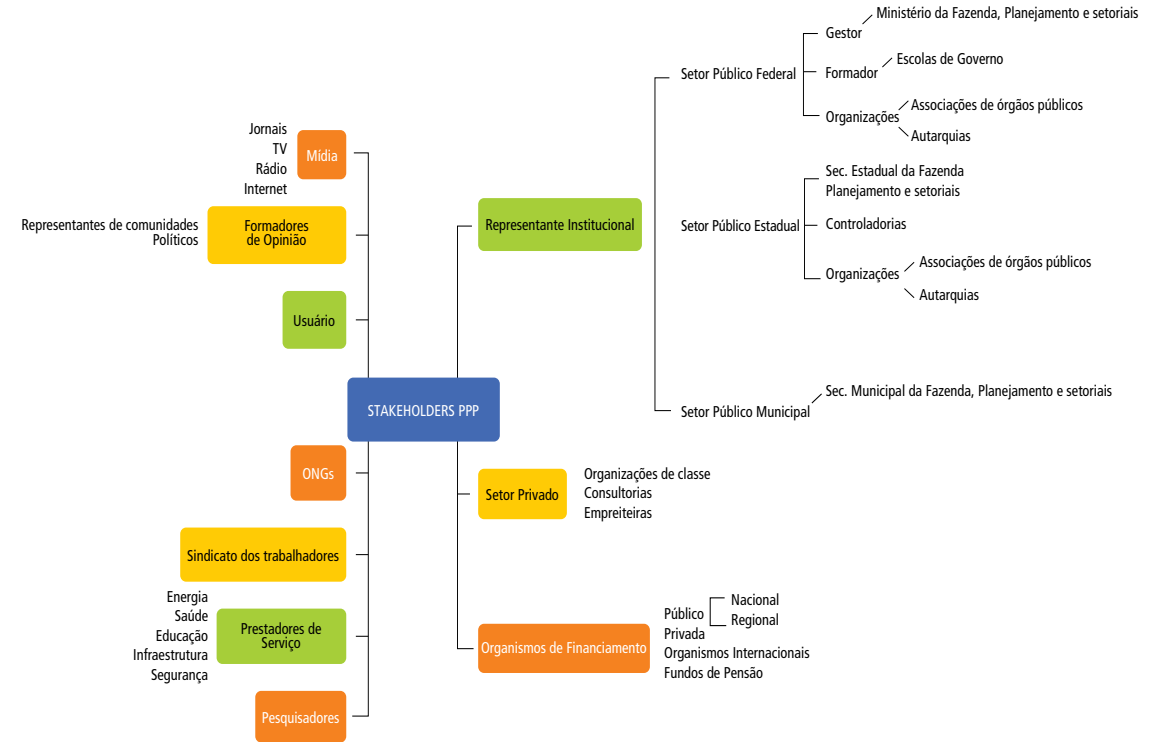
Temas Prioritários

Os temas prioritários a serem trabalhados com relação à capacitação necessária para o desenvolvimento de Alianças Público-Privadas foram determinados na primeira reunião do Ciclo de Debates. Por meio de um formulário preenchido por membros do Grupo de Trabalho, foram levantadas as principais áreas de interesses e as experiências- piloto que possam contribuir para o fortalecimento de APPDs no Brasil. O Quadro 8 apresenta os temas identificados como mais importantes pelos palestrantes do evento.

Por meio das palestras realizadas durante os Seminários dos Ciclos de Debate, foram identificados alguns desafios, dentre os quais, destacam-se:

- compreender o alcance e a importância estratégica das APPDs;

Figura 6: Stakeholders de APPDs Identificados por Grupo de Interesse



Fonte: Produção própria

- selecionar de forma estratégica e otimizada os projetos para a realização de estudos de caso;
 - institucionalizar a política e o processo de decisão de APPD: o papel da Unidade de APPD;
 - incentivar a prospecção de oportunidades em diversos setores e em diversos níveis de governo;
 - promover a capacitação em diferentes níveis de conhecimento;
 - centralizar a difusão de experiências e informações, mediante a instituição de um *Knowledge Center*;
 - identificar os limites da aplicação das PPP/Concessões; e
 - prospectar inovações contratuais e institucionais.
- Os participantes do Ciclo de Debates ainda apontaram desafios por meio de um questionário, as quais permitiram criar a seguinte ordem de prioridades, elencadas de acordo com sua importância:
- gestão de riscos dos projetos;
 - avaliação dos impactos econômicos, sociais e ambientais dos projetos;
 - políticas de APPDs;
 - planejamento estratégico dos setores;
 - análise financeira dos projetos;
 - análise e gestão fiscal dos projetos;
 - políticas públicas dos setores;
 - processo de financiamento dos contratos e o mercado financeiro;
 - gestão dos contratos e conflitos;
 - marco regulatório e desenho dos contratos;
 - bases jurídicas dos contratos e da política de APPDs;
 - institucionalização e procedimento da seleção;
 - processo de licitação;
 - prospecção dos mercados;
 - especificidades técnicas dos projetos e respectivos setores; e
 - marketing dos Projetos de APPDs.

Quadro 8: Temas relevantes identificados no Ciclo de Debates

Políticas públicas dos setores	Planejamento estratégico dos setores	Política de APP	Institucionalização e procedimento de seleção
Especificidades técnicas dos projetos	Prospecção de mercados	Análise financeira dos projetos	Avaliação dos impactos econômicos, sociais e ambientais do projeto
Gestão de riscos dos projetos	Análise e gestão fiscal dos projetos	Processo de financiamento dos contratos e o mercado financeiro	Bases jurídicas dos contratos e da política de APP
Marco regulatório e desenho dos contratos	Marketing dos projetos de APP	Processo de licitação	Gestão dos contratos e dos conflitos

Fonte: Produção própria

Público Alvo

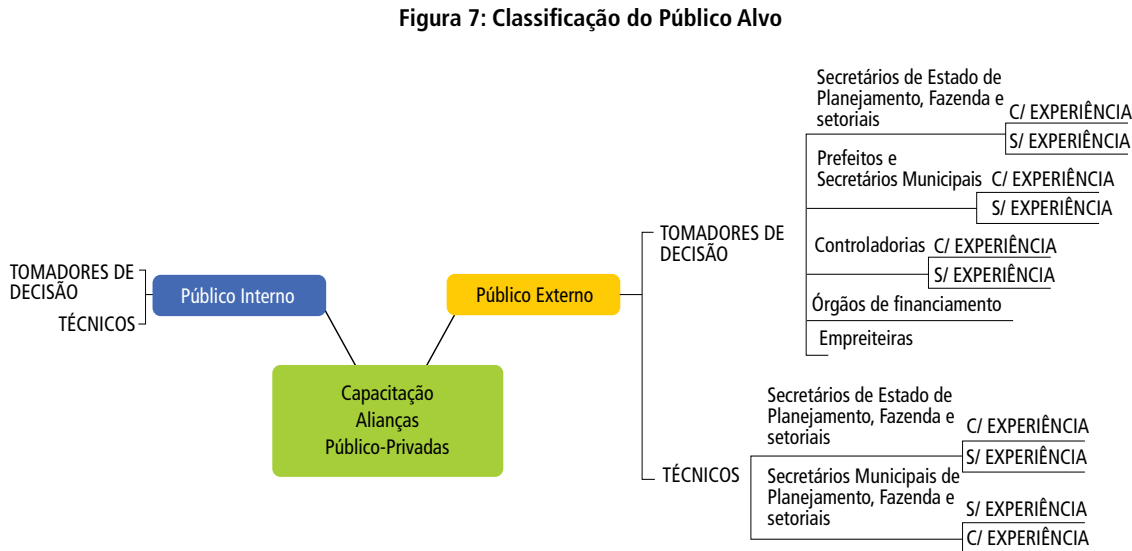
Com relação às ações de capacitação, foram identificados como público-alvo potencial alguns agentes externos e internos ao BID. Estes agentes, por sua vez, foram desagregados em dois grupos:

- i. tomadores de decisão, por exemplo, governadores, secretários executivos, secretários

rios, e subsecretários, com ou sem experiência em implantação de APPDs; e

- ii. técnicos responsáveis pelo desenvolvimento do projeto, com ou sem experiência em implantação de APPDs.

A Figura 7 apresenta a classificação do público-alvo:



Fonte: Produção própria

Tipos de Capacitação

Para que sejam trabalhados os temas prioritários estabelecidos, o quadro a seguir apresenta os diferentes tipos de eventos que podem ser desenvolvidos.

Quadro 9: Tipos de Eventos para Disseminação do Conhecimento

Seminário
Exposição oral para participantes que possuam algum conhecimento prévio do assunto a ser debatido.
Mesa redonda
Reunião preparada e conduzida por um coordenador que pode ser denominado presidente. O coordenador atua como um elemento moderador e orienta a discussão para que ela se mantenha sempre em torno do tema principal.
Simpósio
Evento que deriva da mesa redonda e possui a participação de especialistas de renome. Cada um é responsável pela apresentação de aspectos diferentes ou especiais de determinados assuntos ou problemas.

Painel

Reunião em que os expositores debatem entre si o assunto em pauta e cabe ao público o papel de espectador, sem direito a formular perguntas à mesa. É uma forma de reunião limitada a um pequeno número de especialistas. Além do presidente, o painel poderá apresentar um coordenador e um moderador.

Jornada

Reuniões de determinados grupos de profissionais, realizadas periodicamente, com o objetivo de discutir um ou mais assuntos que não costumam ser discutidos em congressos.

Fórum

Reunião, menos técnica, cujo objetivo é o de conseguir uma participação efetiva de um número expressivo de pessoas que devam ser motivadas. Apresenta um coordenador que levanta um problema de interesse geral, em busca da participação da coletividade.

Conferências

Reunião, mais conhecida, que consiste na parte do auditório e expositor. Visa a um público específico que demonstra familiaridade com o assunto abordado. É comum a figura do moderador.

Ciclo de Palestras

Reunião derivada de conferência, com a diferença de que pode estar vinculada a uma série de palestras realizadas por professores e especialistas, sobre um mesmo assunto a ser abordado.

Miniconferências

Conferência que enfatiza os tópicos mais relevantes e atuais do tema a ser enfocado. Tem o palestrante para expor o tema e a plenária para fazer perguntas.

Outros

Colóquio - Reunião fechada com tema definido
Eventos sociais - Coquetéis, festas, inaugurações.
Eventos artísticos - Festivais, promoções artísticas, exposições, salões, shows.
Eventos políticos - Assembléias, encontros, convenções.
Eventos educativos - Cursos, competição.

Fonte: Produção própria

Durante o segundo evento do Ciclo de Debates, os parceiros estratégicos apontaram diversas preocupações e sugestões relacionadas com as capacidades, dentre as quais se destacam:

- a falta de tempo dos tomadores de decisão (como Secretários) para a realização, por exemplo, de um curso de 8 horas
- desenvolvimento de palestras, em diferentes dias, para compartilhar conhecimento;
- proporcionar cursos de Ensino à Distância para os técnicos das diversas cidades do país;
- desenvolvimento de estudos de casos, com a elaboração de um manual que apresente o passo a passo do desenvolvimento de um projeto, de modo que possa ser utilizado como uma referência pelos técnicos;
- desenvolvimento de didáticas de ensino modernas para que os cursos possam ser mais produtivos;

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consociadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

- inserção, na formação, de forma mais clara, de conteúdos sobre Contabilidade, assim como de avaliação de desempenho;
- criação uma matriz de responsabilidades para sugerir quais técnicos de cada setor deveriam obrigatoriamente participar do curso;
- analisar a experiência de APPDs em Belo Horizonte;
- criar informativos sobre APPDs para envio aos interessados (clipping APPDs); e,
- publicar, no *Knowledge Center*, as diversas experiências nacionais e internacionais de forma didática e crítica.

Definição de Conteúdo

Com relação às prioridades de formação para a capacitação do público interno e externo ao BID, é possível citar: a otimização na alocação de riscos; a criação de clima de confiança entre Governo e investidores; a otimização dos resultados da parceria em termos de qualidade de serviços; o ganho econômico para o governo; e a eficiência do procedimento de licitação e contratação. De uma maneira geral, a literatura internacional estabelece a seguinte relação de prioridades para realização de capacitação:

- análise da viabilidade da parceria como opção institucional (VFM, PSC);
- estruturação de parcerias e processo de licitação;
- análise financeira e de risco;
- APP e a administração das finanças públicas (responsabilidade fiscal); e
- aspectos jurídicos e adaptações da legislação.

A listagem de prioridades é dinâmica, pois depende do estado inicial da capacitação, das características concretas dos projetos, da política de parcerias e dos problemas existentes ao longo do processo de implantação dos projetos. Dessa for-

ma, novos conteúdos deverão ser colocados em pauta continuamente, por meio da aplicação de pesquisas de prioridade.

Ações de Capacitação para APPDs

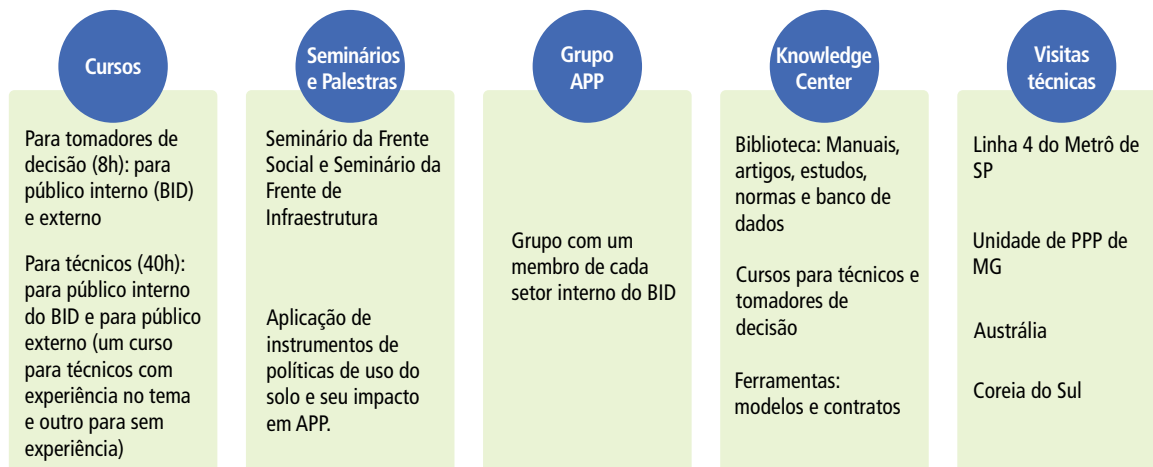
O programa de formação de recursos humanos para as APPDs deverá contemplar a realização de cursos teóricos, de treinamentos práticos, de seminários, de conferências e de visitas técnicas. Além disso, também é necessário atuar na confecção de manuais e de normas técnicas, na publicação de livros e revistas técnicas, e na criação de um centro de documentação informatizado e disponível ao público em geral mediante a utilização de modernas tecnologias de comunicação.

Para superar os desafios apresentados, o BID propôs uma série de atividades de formação e capacitação. No que diz respeito às atividades diretas de formação, deverão ser oferecidos seminários de curtíssima duração (8 horas), minicursos de 40 horas, assim como seminários, mesas-redondas sobre tópicos especificamente demandados e visitas técnicas. Os seminários de 8 horas destinam-se aos tomadores de decisão e concentram-se em tópicos mais críticos para a política de APPDs, uma vez que esse público não poderá se ausentar para uma formação mais detalhada. Já os cursos de 40 horas aprofundam conhecimentos e são destinados aos quadros técnicos com maior disponibilidade de tempo para se aperfeiçoar.

Como estrutura organizacional, propõe-se a edificação de um *Knowledge Center*, que irá ampliar o alcance das atividades de formação e informação, assim como servirá de repositório de experiências sobre as APPDs. No curto prazo, as atividades presenciais de formação terão prioridade. Estas atividades serão direcionadas aos públicos interno e externo ao Banco, envolvidos com os projetos e a contratação de parcerias. Os seminários de 8 horas e os minicursos de 40 horas serão ofereci-

dos a dois subgrupos: os que já dispõe de alguma formação básica sobre as parcerias e precisa de aperfeiçoamento quanto aos procedimentos técnicos, e o grupo cujos integrantes desconhecem a política de APPDs.

Figura 8: Síntese da Proposta de Agenda de Atividades



Em relação aos cursos, a proposta propõe uma estrutura composta por quatro cursos, nos quais dois são introdutórios (um para iniciantes no assunto e outro para técnicos com experiência), com 8 horas de duração, e dois são de aprofundamento, com 40 horas de duração (novamente adaptados a pessoas com ou sem experiência).

O quadro a seguir apresenta o curso de carácter introdutório para tomadores de decisão, sem experiência em APP.

Quadro 10: Curso de Caráter Introdutório de 8 horas

Público-Alvo: tomadores de decisão sem experiência em APP.

Objetivo: compreender o conceito de APP e de seu alcance como instrumento de financiamento e gestão de serviços sociais e econômicos.

Estratégia: Realização de seminários e discussões por meio de estudos de caso.

Programa:

- O desafio do financiamento em obras e serviços públicos e a gênese das Alianças Público-Privadas.
- Conceito de APP e aplicações no mundo e no Brasil.
- Modalidades de APP.
- O processo de APP.
- Fatores críticos para o sucesso de APP.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

- Conceitos centrais:
 - Proposição de negócios.
 - Gestão de riscos.
 - *Value for Money* e Comparador do Setor Público.
 - *Project Finance* e Sociedade de Propósito Específico.
- Política de APP.
- Marco jurídico nacional.
- Avaliação crítica de APP.
- Discussão de estudos de casos.

Fonte: Produção própria

O próximo quadro apresenta a estrutura de um curso avançado de curta duração de 8 horas, para os que já têm experiências em APP.

Quadro 11: Curso Avançado de 8 horas

Público-Alvo: Tomadores de decisão com experiência em APP.

Objetivos:

- Consolidar conhecimentos técnicos e gerenciais sobre APP.
- Reconhecer os limites das APP.
- Explorar novos caminhos para o desenvolvimento APP.

Estratégia:

- Realização de seminários com debates e discussões por meio de estudos de caso.

Programa:

- Fatores críticos para o sucesso de APP.
- Aspectos gerenciais e organizacionais de APP.
- Avaliação econômico-financeira e gestão fiscal de APP.
- Avaliação e gestão de riscos em APP.
- Reformas legais e desenho de contratos de APP.
- Processo de licitação e gestão de contratos de APP.
- Limitações e crítica.
- Estratégias para uma segunda geração de APP.

Fonte: Produção própria

O quadro a seguir apresenta a estrutura de um curso de tópicos em APP, com 40 horas de duração, destinado aos técnicos sem experiência em APP. Os objetivos do curso consistem em consolidar conhecimentos técnicos e gerenciais sobre APP; reconhecer os limites das Alianças Público-Privadas; e explorar novos caminhos para o desenvolvimento destes projetos. Para tanto, serão realizadas aulas expositivas dialogadas e discussões por meio de estudos de caso.

Quadro 12: Curso de 40 horas sobre Tópicos em APP para Técnicos sem Experiência

Política de obras e serviços públicos e financiamento (4 horas)

- Características econômicas e institucionais dos projetos de obras e serviços públicos.
- Aspectos jurídicos e econômicos do planejamento de projetos de obras e serviços públicos.
- Modalidades de financiamento dos projetos de obras e serviços públicos.
- Inserção da iniciativa privada na disponibilização de obras e serviços públicos por meio das modalidades de APP.

Política de APP (4 horas)

- Conceito, modalidades, vantagens e desvantagens de APP.
- Estruturas institucionais de APP: Unidade APP, Conselhos e Companhias de Parceria, Fundos de Garantia e Sociedade de Propósito Específico.
- Fluxo de decisão do processo de APP.
- Quadro jurídico de APP no Brasil.

Projetos de APP (4 horas)

- Setores e experiência internacional com APP.
- Perfil gerencial e financeiro dos projetos de APP e justificativa econômica das parcerias.
- Avaliação financeira de projetos de APP.
- Critérios para verificar se está adequado desenvolver um projeto por meio de APP: VFM e PSC.
- Definição do modelo de negócios.
- Introdução sobre o processo de gestão fiscal de APP.

Exemplos de APP (4 horas)

- Projetos logísticos.
- Projetos em energia e saneamento.
- Projetos de prédios administrativos.
- Projetos em educação.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Financiamento de projetos de APP (4 horas)

- Conceito de Project Finance.
- Mercado financeiro e os seus procedimentos.
- Estruturação financeira de um projeto de APP
- Processo de decisão do investidor.

Análise e gestão de riscos de projetos de APP (4 horas)

- Tipos de riscos, alocação, mitigação e matriz de riscos.
- Avaliação financeira e prêmio de risco.
- Gestão de riscos, seguros e garantias.
- Contraprestações governamentais.

Aspectos jurídicos de APP (4 horas)

- Elaboração e seleção de projetos de APP.
- Contratação de serviços de consultoria e elaboração de manifestação de interesse.
- Processo licitatório.
- Cláusulas-Chave de contratos de APP.
- Avaliação de indicadores de desempenho em contratos de APP.
- Contratos colaterais e estrutura de contratos de APP.

Gestão de contratos de APP (4 horas)

- Controle e fiscalização de contratos.
- Realização de avaliação de desempenho nos contratos.
- Prestação de contas e contabilidade dos contratos de APP: categorias institucional, pública e contratual; objetivos e técnicas.
- Gestão com órgãos de controle.
- Gestão de conflitos.
- Intervenção, término e renegociação de contratos.

Lições práticas (4 horas)

- Sucessos e fracassos.
- Fatores críticos para o sucesso de APP.
- Críticas às APP.
- Marketing de APP.

Evolução de APP (4 horas)

- Modelos alternativos de cooperação entre setor público e privado.
- Parcerias transsetoriais.
- Parcerias de segunda geração.
- Futuro das APPs.

Fonte: Produção própria

Já o quadro abaixo apresenta a estrutura de um curso, com 40 horas de duração, destinado aos técnicos já detêm conhecimento básico em APPDs. O objetivo do curso é aprofundar conhecimentos técnicos e gerenciais de APPDs, para a identificação, preparação, contratação e implementação de projetos. Para tanto, serão realizadas aulas expositivas dialogadas e discussões por meio de estudos de caso.

Quadro 13: Curso de 40 horas sobre Tópicos em APPDs para Técnicos com Experiência

PARTE I – Identificação das Oportunidades de APP (8 Horas)

Organização da seleção de projetos (4 horas)

- Perfil dos projetos adequados para serem realizados por meio de APP.
- Processo institucional de pré-seleção e priorização de projetos de APP.
- Organização da equipe de um projeto.
- Gestão do processo de elaboração de um projeto.
- Subcontratação de consultorias e estudos.

Pré-avaliação da aptidão dos projetos em serem realizados por meio de APP (4 horas)

- Elaboração de um anteprojeto.
- Capacidade fiscal e aceitabilidade da tarifa.
- Análise preliminar de riscos.
- Avaliação financeira preliminar.
- Análise VFM, PSC.
- Avaliação fiscal.

PARTE II – Preparação dos Projetos de APP (12 Horas)

Avaliação financeira aprofundada (4 horas)

- Detalhamento do projeto.
- Elementos básicos do fluxo de caixa: custos, tarifas, receitas e contraprestações.
- Indicadores de rentabilidade.
- Análise de sensibilidade e Value at Risk.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

- Cálculo do VFM e do PSC.
- Avaliação de risco (4 horas)
- Identificação de riscos.
- Alocação de risco e matriz de risco.
- Avaliação de risco e prêmio de risco.
- Mitigação de risco.

Preparação da licitação (4 horas)

- Modalidades de licitação segundo a legislação brasileira e a prática internacional.
- Manifestação de interesse.
- Diálogo com o mercado e modalidade convite de licitação.
- Desenho do edital e da minuta de contrato

PARTE III – CONTRATAÇÃO DOS PROJETOS (8 horas)

Realização da licitação (4 horas)

- Processo e critérios de seleção.
- Seleção negociada e leilões.
- Adjudicação e efetivação da contratação.
- Recursos e contestação.

Desenho do Contrato (4 horas)

- Cláusulas-chave.
- Cláusulas de risco.
- Garantias e pagamento da contraprestação.
- Controle do fluxo de caixa, ajustes e revisões da tarifa da contraprestação.
- Intervenções, revisões contratuais e terminação.

PARTE IV – Gestão dos Projetos de APP (12 Horas)

Fechamento financeiro (4 horas)

- Formação da SPE.
- Pool de financiamento.
- Avaliação econômico-financeira, inclusive refinanciamento.
- Estruturação financeira, inclusive seguros.
- Relações com o mercado de capitais.
- Gestão de contratos (4 horas)
- Definição dos responsáveis pela gestão de contratos.
- Monitoramento e alterações negociadas nos contratos.

- Resolução de conflitos, arbitragem e procedimentos jurídicos.
- Prestação de conta dos contratos.
- Intervenções, caducidade, assunção, sucessão e terminação do contrato.
- Avaliação dos resultados da parceria (4 horas)
- Organização institucional da revisão de parcerias.
- Processo da revisão.
- Publicização dos resultados da revisão.
- Avaliação e sugestões para o aperfeiçoamento da política de parcerias.

Fonte: Produção própria

É necessário que todos os técnicos capacitados tenham a visão de todo o processo e de sua complexidade. O quadro a seguir apresenta os segmentos do setor público para os quais se recomenda a participação nos cursos especificados. As linhas apresentam os tópicos de capacitação e as colunas os segmentos do setor público.

Quadro 14: Matriz de Recomendação para Cursos de Capacitação, de 40 horas, sobre Tópicos de APP.

Módulos do cursos	Fazenda	Planejamento	Órgãos de controle	Assuntos Estratégicos	Órgãos setoriais	Iniciativa Privada
Política de obras e serviços públicos e seu financiamento	X	X	X	X	X	X
Política de APP	X	X	X	X	X	X
Projeto de APP	X	X	X	X	X	X
Exemplos de APP	X	X	X	X	X	X
Financiamento de projetos de APP	X	X	X	X		X
Análise e gestão de riscos de projetos de APP	X	X	X			
Aspectos jurídicos de APP	X	X	X			X
Gestão de contratos de APP	X	X	X			X
Lições práticas sobre APP	X	X	X	X	X	X
Evolução de APP	X	X		X		X

Fonte: Produção própria

Exemplos de órgãos setoriais comumente considerados são transporte, cidades, agências reguladoras⁷⁰, energia, comunicações, indústria, agricultura, turismo, mineração, defesa, saúde, educação e justiça.

70. ANVISA, ANA, IBAMA, entre outras.

Para o curso de tópicos avançados em APPDs, recomenda-se a participação integral dos técnicos envolvidos diretamente com o desenvolvimento desses projetos. O quadro abaixo apresenta os segmentos do setor público para os quais se recomenda a participação nos cursos especificados.

Quadro 15: Matriz de Recomendação para Cursos de Capacitação Avançados, de 40 horas, sobre Tópicos de APP.

	Fazenda	Planejamento	Orgãos de controle	Assuntos Estratégicos	Orgãos setoriais	Iniciativa Privada
Módulos dos cursos						
Organização da seleção		X	X		X	X
Pré-avaliação da aptidão dos projetos para APP	X	X	X	X	X	X
Avaliação financeira aprofundada	X	X	X	X	X	X
Avaliação de risco	X	X	X	X	X	X
Preparação da licitação		X	X		X	X
Realização da licitação		X	X		X	X
Desenho do contrato			X	X	X	X
Fechamento financeiro	X		X			X
Gestão de contratos	X	X		X	X	X
Avaliação dos resultados da parceria	X	X		X	X	

Fonte: Produção própria

Outras formas de transferência de conhecimento deveriam ocorrer por meio de visitas técnicas, conforme sugestões do seminário “APP um Instrumento de Transformação das Cidades”. Com relação a estas visitas, o parceiro mais próximo, e que trabalha ativamente em parceria com o BID, é o Governo da Coréia do Sul.

A Coréia apresenta uma política consistente de APPDs que conta com seguintes fatores de sucesso: (i) arcabouço e ambiente institucional simplificados; (ii) promoção do mercado, mas com disciplina fiscal; (iii) papel-chave do Ministério de Estratégia e Finanças, responsável por assegurar uma administração consistente dos projetos; e (iv) a existência de uma unidade de APPD independente, o Centro de Gestão de Investimento em Alianças Público-Privadas.

Por sua vez, a Austrália tem a oferecer uma experiência exitosa na construção de *Knowledge Centers*, responsáveis pela difusão da cultura de Alianças Público-Privadas. Essa experiência poderia contribuir para a construção de um centro de conhecimento de APPDs, responsável por combinar o conhecimento e a experiência, de modo que informações sobre alianças entre os setores público e privado sejam amplamente disponíveis.

No Brasil, o estado de Minas Gerais possui experiência no desenvolvimento de APPDs e já se tornou uma referência nacional. Dessa forma, recomenda-se uma visita a Minas Gerais para o conhecimento do *know-how* mineiro de implementação de APPDs, especificamente com relação à criação de uma Unidade de PPP.

Ainda como forma de disseminação de experiências, está prevista a realização de um evento, dentro do ciclo de debates APP, que contemplará o tema Operação Urbana Consorciada (OUC), um dos instrumentos de APPDs mais utilizados. Nesse evento, serão apresentados os principais resultados de uma pesquisa em que se analisou o impacto da captura de ganhos de capital em quatro

áreas: valor da terra, densidade e usos da terra, cobrança de impostos e construção de habitação social. Essa pesquisa baseia-se na literatura internacional e em estudos de caso específicos em três projetos urbanos em cinco países da região que mais fizeram uso de tais ferramentas: Argentina, Brasil, Colômbia, Equador e Uruguai.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Capítulo 7: Recomendações

Em função dos aspectos já relatados, observa-se que no curto prazo o contexto político-econômico brasileiro deverá ser marcado pela escassez de recursos, gerando restrições e dificuldades para a implantação de políticas públicas e para a definição de parâmetros e prioridades para a alocação de recursos públicos. Por outro lado, a demanda crescente gerada, principalmente, pelo desenvolvimento do país e pelo aumento da população, impõe a necessidade de investimentos para o incremento e modernização da infraestrutura e dos serviços públicos oferecidos. Esta crescente pressão impõe a necessidade da definição e consolidação de um marco regulatório de investimentos que contemple formas alternativas de financiamento de políticas públicas estruturantes. A busca por diferentes opções que consigam atender a essa necessidade passa pelo apoio do setor privado como parceiro no financiamento dos programas definidos como prioritários pelo setor público.

O fomento de Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento parece ser fundamental para superação de desafios que limitam o desenvolvimento econômico sustentável brasileiro, contribuindo para aumentar as taxas de investimento em in-

fraestrutura e garantindo crescimento econômico de longo prazo. Esta estrutura é vantajosa para o setor público porque permite o diferimento dos investimentos ao longo do tempo, o que o proporciona a possibilidade de investir em vários projetos em vez de precisar concentrar recursos em apenas um setor. Para os entes privados, o desenvolvimento destas parcerias permite a ampliação dos segmentos nos quais podem atuar e propicia uma melhor estrutura de obras e serviços para o desenvolvimento de projetos, o que contribui para a maior competitividade das empresas.

Entretanto, no contexto brasileiro, o desenvolvimento de alianças entre os setores público e privado tem ocorrido de maneira lenta e está sujeito a instabilidades. A implantação destes projetos é limitada, sobretudo, pela necessidade de se ampliar a capacitação técnica relacionada ao desenvolvimento de políticas consistentes, elaboração e administração de projetos e contratos. A própria noção de riscos contratuais e sua gestão de maneira objetiva precisa ser mais bem difundida e suplantada por noções vagas de equilíbrio contratual, dado este novo contexto. Há ainda de se buscar causas mais estruturais para entender as razões

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consorticiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

que levaram a dificuldades para a inserção da iniciativa privada no investimento em infraestrutura.

A superação destes desafios é importante para ampliar a formação de alianças entre os setores público e privado, tendo em vista as reconhecidas restrições fiscais e a necessidade de se desenvolver projetos em novas áreas e setores em processo de consolidação econômica e de se modernizar, adensar e manter a estrutura existente em outras já consolidadas. Mecanismos de financiamento complexos, como as APPDs, só podem ter a sua aplicação ampliada se forem objeto de uma política nacional que permeie os diversos organismos administrativos dos Governos Federal, Estaduais e Municipais.

As PPPs surgem como uma importante ferramenta. Nelas, o investimento para implantação do projeto é feito pelo setor privado que também é o responsável pela prestação do serviço mediante uma contraprestação adequada, sem implicar em aumento de dívidas públicas ou de dispêndio e em associação com o compartilhamento dos riscos e emprego mais eficiente dos recursos. Do ponto de vista das despesas públicas, apresenta uma diferença importante, uma vez que o setor público passa a realizar pagamentos apenas após os serviços estarem disponíveis, enquanto em outras modalidades, os dispêndios ocorrem a partir da contratação das obras.

Como visto ao longo deste livro, houve avanços no número de PPPs no Brasil após a aprovação da Lei Federal nº 11.079/04, e, para uma melhor utilização deste instrumento, recomenda-se a adoção de algumas medidas descritas adiante:

1. Criação e alimentação de uma base de dados pública sobre os projetos de PPPs, seus processos de modelagem e execução dos contratos, a fim de que, no médio e longo prazo, seja possível realizar análises comparativas entre essa e

outras modalidades de contratação, bem como análises comparativas entre os projetos de PPPs.

2. Fortalecimento das unidades de PPPs, nas diversas esferas federativas, mediante a disponibilização de recursos humanos e financeiros adequados e suficientes para o desenvolvimento dos respectivos programas de PPP, bem como posição hierárquica de alto nível para tempestiva tomada de decisão e capacidade de resposta, incluindo homogeneização do entendimento e aplicação normativa.
3. Disponibilização de recursos para modelagem de projetos, inclusive por meio de fundos rotativos, que recuperem os recursos investidos mediante ressarcimento pelos vencedores das licitações.
4. Manutenção e difusão das atividades de treinamento em PPPs para os servidores públicos das diversas esferas federativas, inclusive no método de capacitação em serviço.
5. Reforço técnico para as entidades públicas a cargo da estruturação financeira e “bancabilidade” dos projetos nos níveis subnacionais (bancos de desenvolvimento, agências de desenvolvimento e áreas ou órgãos especializados nestas atividades).
6. Retomada, reestruturação, e reforço na estruturação de mecanismos federais e estaduais que cumpram a função de Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas, que permitam sua utilização efetiva como garantia do cumprimento das contraprestações públicas e proteção contra o risco político. A estruturação efetiva de garantias públicas é fator essencial de sucesso para a implantação das PPPs.
7. Edição de guias para orientação dos agentes públicos, em temas relevantes, tais como:

- 7.1. Roteiro de Análise das PPPs, que abordaria (i) razões para se optar por uma PPP; (ii) os estudos técnicos, econômico-financeiros e jurídicos necessários; (iii) critérios qualitativos a serem avaliados no processo de escolha da modalidade de contratação.
- 7.2. Guia de melhores práticas de licitação para PPP.
- 7.3. Guia para estruturação de garantias para pagamento de contraprestações públicas, contendo um panorama geral sobre garantias em contratos de PPP e instrumentos disponíveis para mitigação de riscos, aspectos relativos ao grau de cobertura das garantias, e abordando os temas relativos ao fornecimento de garantias pelos organismos multilaterais.
- 8. Desenvolvimento de modelos de contratação que incorporassem as melhores práticas, inclusive minutas de edital e contrato, por setor, especialmente para os de interesse local, como saneamento básico, transporte urbano, ensino básico e fundamental, e unidades de saúde, a fim de diminuir os custos para adoção de melhores práticas por tais entes federativos.

Por se tratar de investimentos de longo prazo, com elevados valores envolvidos, com alta especificidade dos ativos e com considerável grau de incerteza nas relações, os contratos de Parceria Pública Privada tendem a envolver consideráveis montantes relativos a custos de transação, o que torna necessário que algumas medidas sejam adotadas para procurar mitigar os riscos envolvidos.

Uma forma de permitir um emprego adequado de PPPs seria a priorização do uso da modalidade em projetos de grande valor. Embora a Parceria permita o acesso da iniciativa privada a novos segmentos, a ocorrência, no país, ainda se concentra nos

modos tradicionais de contratações do setor privado, em função, sobretudo, de menor exposição ao risco e da fiscalização apenas em relação a fatores quantitativos dos objetos contratuais.

Parece evidente a importância do modelo de PPP como uma alternativa para a implementação de políticas públicas num cenário de restrição orçamentária no qual existam limitações dos serviços prestados à população. Porém destacam-se os aspectos verificados na experiência internacional para o sucesso destas iniciativas, sobretudo em relação à obrigatória verificação de que a opção pela PPP é a mais eficiente. O êxito da Parceria dependerá de diversos aspectos, como garantia da justa remuneração ao parceiro privado, cumprimento dos compromissos financeiros assumidos, implementação de mecanismos de controle, *accountability* e transparência e, por fim, exame da qualidade dos serviços públicos prestados que comprove a eficiência pretendida.

Um outro instrumento de característica distinta, mas extremamente relevante em função da premissa de o investimento ser financiado principalmente pelo setor privado, são as Operações Urbanas Consorticiadas (OUCs), modalidade prevista no Estatuto da Cidade. Apesar de ocorrerem praticamente no âmbito do município, apresentam-se também como uma excelente ferramenta de administração pública para alavancar a infraestrutura urbana. As OUCs são um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pela administração municipal, incluindo a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, que têm como objetivo transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, em uma área determinada. Representam um marco no que se refere à possibilidade da realização de grandes investimentos, sobretudo no que tange ao conjunto de infraestrutura das cidades.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consortiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

No caso das Operações Urbanas Consorciadas o financiamento por meio dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), quando adequadamente precificados, tem sido uma ótima solução para atender os investimentos de infraestrutura aprovados, por constituírem um fundo que só poderá ser utilizado para as finalidades estabelecidas na lei que aprovou a Operação. Os riscos apresentados, em função das várias possibilidades disponíveis no Estatuto, serão mitigados caso haja a devida fiscalização das autoridades e da sociedade civil, que devem cobrar todos os estudos técnicos para a aprovação do projeto, bem como acompanhar toda a parte de execução, garantindo assim que a Operação Urbana alcance o objetivo de desenvolver a cidade tanto no aspecto econômico como no social.

O controle dos projetos é também responsabilidade da sociedade civil, que tem papel importante no monitoramento das ações que envolvem APPDs. Nas OUCs, a sociedade deve organizar-se e participar de forma ativa no processo de formação e execução da Operação, reduzindo o risco da ocorrência de vícios que venham a inviabilizar a OUC e que possam, ao final, trazer prejuízo à própria população. Os atores dessa sociedade civil são os representantes dos proprietários de imóveis, moradores, utilizadores e investidores privados, que, em primeira instância, serão os iniciadores do processo ao levarem à administração municipal a demanda pela realização da melhoria urbanística necessária, constituindo também o polo privado desta relação.

A viabilidade dos projetos, seja por meio de PPPs ou de OUCs, ambos empreendimentos de longo prazo, depende tanto da qualidade da elaboração, quanto da capacidade dos atores envolvidos, sejam públicos ou privados, de conduzir estes empreendimentos conforme os preceitos da legislação nacional. O sucesso do emprego dessas modalidades está diretamente ligado à boa

elaboração de projetos, e à presença de gestores públicos e administradores privados com as qualificações necessárias para sua condução.

Considerando as informações anteriores, as áreas de potencial fortalecimento e apoio do Banco neste tema são:

- (i) fortalecimento do capital técnico e institucional dos governos subnacionais para implementação e operacionalização dessas ferramentas de política pública;
- (ii) suporte a estados e municípios no desenho e implantação do arcabouço institucional dos instrumentos propostos;
- (iii) elaboração de guias e manuais de referência para uso da metodologia utilizada no Brasil;
- (iv) estruturação e implementação de projetos pilotos de PPP, no âmbito estadual e municipal, e de Operações Urbanas Consorciadas, no âmbito municipal; e
- (v) assessoria na estruturação e fortalecimento do financeiro de mecanismos de garantia para os projetos dos entes subnacionais e federais relevantes.

Desta forma, os benefícios aos entes subnacionais serão a viabilização financeira de projetos e a capacitação de seu quadro técnico com fortalecimento de sua estrutura institucional na área de avaliação de projetos e contratação de serviços públicos. Ademais, acredita-se que o apoio do Banco possa gerar novas oportunidades significativas de negócios ao setor privado, na medida em que serão prestadores, em contratos de longo prazo, de serviços fortemente demandados, trazendo reflexos econômicos importantes e possibilidade de geração de empregos e renda.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

_____. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

_____. Parceria Público-Privada. Lei nº 11.079, de 30 dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

_____. Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9277.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

_____. Lei das Concessões. Decreto nº 1.746, de 13 de Outubro de 1869. (Não consta revogação expressa). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1746-13-outubro-1869-552569-publicacaooriginal-69884-pl.html>>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

_____. Lei da Modernização dos Portos. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. (Revogado pela Lei nº 12.815/2013). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

_____. Exploração dos portos. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

_____. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

_____. Lei Geral do Saneamento. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

_____. Lei nº 12.836, de 2 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12836.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

_____. RDC. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consortiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

_____. Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8033.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

AIPCR/PIARC (1999): Financing of road infrastructures. Guide for new methods of financing and public / private partnership. Paris: World Road Association (PIARC)

Alfonsin, Betânia de Moraes (2005). Operações Urbanas Consorciadas como instrumentos de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. Revista Direito e Democracia, Canoas/RS, Ed. Ulbra, v.6, n.2.

Aragão, J. J. G.; Brasileiro, A.; Lima Neto, O.; Marae, R.; Orrico, R.D.; Santos, E.; Rodrigues, C. A.; Maia, M.L. (2004). Parcerias Sociais para o Desenvolvimento Nacional e Fatores Críticos para o seu Sucesso. Editora da UFRN.

Andersen, Arthur and Enterprise LSE (2000): Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative. London: The Treasury Taskforce.

Bandeira de Melo, Celso Antônio (2014). Curso de Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Malheiros.

Bennett, E.; James, S.; Grohmann, B. (2000): Joint Venture Public-Private Partnerships for Urban Environmental Services. Report on UNDP/PPPUE's Project Development Facility (PDF) (1995 –1999). PPPUE Working Paper Series Volume II. New York: UNDP e Yale University.

Boubakri, N.; J-C Cosset (1999): Does privatization meet the expectations? Evidence from African countries. Nairobi: mimeo

Carmona, Paulo Afonso Cavichioli (2014). Violência x Cidade. 1. ed., São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Carvalho Filho, José dos Santos (2013). Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed., São Paulo: Atlas.

Carvalho Filho, José dos Santos; Fortini, Cristiana (2008). Operações Urbanas Consorciadas. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, Ed. Fórum, v. 10, n. 50, jul/ago.

Centre for Public Services (2001): Private Finance Initiative and Public Private Partnerships: What future for public services? Sheffield: Centre for Public Services. Documento WWW:http://www.centre.public.org.uk/briefings/pfi_and_ppp.html.

Department of Public Enterprise (2002): Rail Public Private Partnership Policy Framework. Dublin: Department of Public Enterprise.

Department of the Environment and Local Government (2000): Introduction to Public Private Partnerships. Public Private Partnership Guidance Note 1. Dublin: Department of the Environment and Local Government.

Djian J-P (1993): Partage des responsabilités et de risques entre les partenaires. In : Martinand C (1993): L'Expérience française du Financement privé des Equipements publics. Préface. Paris: Economica. Agora também em: <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/datas/docs/ouvr18/sommaire.htm>.

Economic Commission for Europe (1998): Public-Private Partnerships. A New Concept for Infrastructure Development. New York, Geneva: United Nations.

Estache, A.; J Strong (2000): The Rise, the fall and the Emerging Recovery of Project Finance in Transport. Working Papers - Infrastructure. Telecoms, Power, Water. Nº. 2385. Washington: The World Bank.

FIESP. Melhores Práticas e Oportunidades para Desenvolvimento da Infraestrutura Brasileira. Reunião Coinfra de 13 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://az545403.vo.msecnd.net/uploads/2014/02/transparencias_coinfra_13_02_14_mackinsey-v2.pdf>. Acesso em: 20 Nov 2014.

Fisher, G.; S Babbar (1996): Private Financing of Toll Roads. RMC Discussion Paper Series 117. Washington: The World Bank .

Fix, Mariana (2000). A “fórmula mágica” da Parceria Público-Privada: Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo. Cadernos de Urbanismo, Rio de Janeiro. N. 3. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014

Glazkov, D. (2000): Where do the Goals of Public and Private Partners Overlap and where do they conflict ? Research Paper. UNDP/Yale Public-Private Partnership. New Haven: Yale University.

Hal, I D. (1997): Public partnership and private control – ownership, control and regulation in water concessions in Central Europe. Bruxelas: European Public Services Union (EPSU).

Hamilton. M. J. (1996): Privately Financed Road Infrastructure - A Concession Company's Point of View. SSATP Working Paper No 26. Washington: The World Bank.

Harris, C. (2003): The beginning of the end or the end of the beginning?: A review of private participation in infrastructure in developing countries. Washington: The World Bank.

Health Action International (HAI) Europe (2001): Public-Private ‘Partnerships’: Addressing Public Health Needs or Corporate Agendas? Seminar report. Amsterdam : Health Action International.

House of Commons Library (2001): The Private Finance Initiative (PFI). Research Paper 01/117. London: House of Commons Library.

Institute for Public for Policy Research (2002): Factsheet: Not-for-profits organisations. London: IPPR .

Institute for Public for Policy Research (2002): Factsheet: The Private Finance Initiative (PFI). London: IPPR.

Institute For Public Policy Research (2001): Building Better Partnerships. The Final Report from the Commission on Public Private Partnerships. London: IPPR.

Institute For Public Policy Research (2002): 10 myths about the PFI. London: IPPR.

IPEA. Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações. Nota Técnica. Abril de 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/110414_nt005_diset.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

IPEA. Gargalos e Demandas da Infraestrutura Ferroviária e os Investimentos do PAC: Mapeamento IPEA de Obras Ferroviárias. Texto para discussão 1465. Janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/index.php?option=com_content&view=article&id=4768>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

IPEA. Gargalos e Demandas da Infraestrutura Portuária e os Investimentos do PAC: Mapeamento IPEA de Obras Portuária. Texto para discussão 1423. Outubro de 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/TDs/td_1423.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

IPEA. Gargalos e Demandas da Infraestrutura Rodoviária e os Investimentos do PAC: Mapeamento IPEA de Obras Rodoviárias. Texto para discussão 1592. Março de 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/TDs/td_1592.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consoiciadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Jones, D. (2002): Benefits to NGOs of Tri-Sector Partnerships. Practitioner Note Series. London: BPD Water and Sanitation Cluster.

Kikeri, S.; J Nellis (2001): Privatization in Competitive Sectors: The Record So Far. Washington: The World Bank.

King’s Fund (2001): The Private Finance Initiative – the problem or the solution?. General Election 2001 Briefing. London: The King’s Fund; Documento Web <http://www.kingsfund.org.uk/eKingsfund/assets/applets/ebpfi-3.PDF>.

Lignières, P. (2000): Partenariats Publics Privés; Paris: Litec.

Matt Weaver, M. (2002): Q&A: private finance initiative. The Guardian. Tuesday October 1, 2002.

McKinsey Global Institute. Connecting Brazil to the world: A path to inclusive growth. McKinsey Infrastructure Practice. Relatório de Maio de 2014. Disponível em:<http://www.mckinsey.com/insights/south_america/brazils_path_to_inclusive_growth>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

McKinsey Global Institute. Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year. McKinsey Infrastructure Practice. Relatório de Janeiro de 2013. Disponível em:<http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

Ministry of Finance (2002): An Introduction to Public-Private Partnerships. Vancouver: British Columbia.

Ministry of Municipal Affairs (1999): Public Private Partnership - A Guide for Local Government. Vancouver: British Columbia.

Mukai, Toshio. (2007). Operações Urbanas Consorciadas. Fórum de Direito Urbanístico e Ambiental, Belo Horizonte, v.6, n. 34.

Olbertz, Kalin (2011). Operação Urbana Consorciada. 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de São Paulo.

Pollock, A. (2003): PFI versus Democracy. Cardiff: The Regeneration Institute, Cardiff University. Documento WWW: <http://www.cf.ac.uk/news/02-03/021114/lecture.html>

Pollock, A.; Shaoul, J.; Rowland, R.; Player, S. (2001): A response to the IPPR Commission on Public Private Partnerships. London: Catalyst.

Pollock, A., D R Shaoul, P Stewart (2001): Public services and the private sector. A response to the IPPR. London: Catalyst

Ribeiro, Mauricio Portugal and Prado, Lucas Navarro (2007). Comentários à Lei de PPP: Parceria Público-Privada. Fundamentos Econômico-jurídicos. São Paulo: Editora Malheiros.

Robinson, P.; J Hawksworth, J Broadbent, R Laughlin, C Haslam (2001). The Private Finance Initiative: Saviour, Villain or Irrelevance? London: IPPR

Santos, Márcia Walquiria Batista (2004). Dos instrumentos da política urbana: das operações urbanas consorciadas, in: Almeida; Medauar (coords.) Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Sheshinski, E., L F López-Calva (1998): Privatization and its benefits: Theory and evidence. Mimeo.

Smolka, Martim (2014). Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina; Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Informe sobre Políticas Fundiárias. Lincoln Institute of Land Policy.

The Association of Chartered Certified Accountants (2002): ACCA Member's Survey: Do PFI Schemes provide Value for Money London: ACCA.

Vilarino, Maria do Carmo (2006). Operação Urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2014–2015. 2014. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

Home
Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consoiciadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

Anexo 1: Membros do Comitê

Comitê sobre Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento da Representação do BID no Brasil

Membros



Daniela Carrera-Marquis é a Representante do BID no Brasil. É bacharel em Ciências Políticas pela Universidade Central da Venezuela e mestre em Relações Internacionais e Economia pela Universidade John Hopkins, em Washington.

Cidadã venezuelana ingressou no BID em 2003. Com mais de 20 anos de experiência em desenvolvimento e financiamento de mercados financeiros, Carrera-Marquis foi Chefe da Divisão de Mercados Financeiros do Departamento de Financiamento Estruturado e Corporativo, liderando o desenvolvimento de linhas voltadas para áreas como mudança climática, inclusão financeira e acesso a serviços básicos, com operações em toda a região.

Gerenciou a estruturação de operações no Brasil voltadas para saúde, educação e fortalecimento de pequenas e médias empresas. Atuou ainda como diretora sênior de investimentos com foco em operações de mercados de capitais, destacando-se a estruturação de operações voltadas para financiamento habitacional. No Banco ING, em Caracas e Londres, foi chefe de mercados financeiros e especialista diretora de produtos da América Latina respectivamente. Nesta posição foi responsável pela ampliação da presença de produtos latino-americanos públicos e privados junto ao ING. Antes de iniciar a carreira internacional, Carrera-Marquis atuou na unidade de mercado de capitais na corretora local Confimerca e como gerente de relacionamento no Citibank na Venezuela.



Ana Lúcia Paiva Dezolt é especialista Sênior em Gestão Fiscal e Municipal do BID no Brasil desde 1994, responsável atualmente pela supervisão de projetos de modernização da gestão fiscal em estados brasileiros. Com atuação transversal aos temas fiscais e municipais, é certificada em aquisições, realizando no Brasil a interlocução setorial com o Governo Brasileiro sobre o tema de Compras, membro do grupo de análise de temas sobre PPPs e do grupo de reengenharia de processos do Banco.

Áreas de trabalho: gestão de compras; revitalização de áreas históricas; descentralização e capacidade Institucional; administração tributária e finanças públicas; desenvolvimento de pessoas e gestão do conhecimento.

Trabalhos publicados em finanças públicas e gestão por resultados. Foi Professora de Relações Econômicas Internacionais no Instituto Rio Branco/Ministério das Relações Exteriores e consultora

para a Série de Política Fiscal da Comissão Econômica para América Latina e Caribe/CEPAL, realizada em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA (1989/1994). É Economista graduada pela Universidade de Brasília – UnB, pós-graduada em psicologia pela Universidade do Centro de Estudos Universitários de Brasília – UNICEUB, mestrado em economia incompleto pela UnB, e especialização em avaliação e gestão de projetos (BID).



German Zappani é especialista Fiduciário Líder em Gestão Financeira do BID com Mestrado em Finanças, Contador Público da Universidade de Buenos Aires, e mais de 17 anos de experiência em instituições do setor público e privado da América Latina em áreas financeiras, contábeis, de gestão e operativas. German trabalhou 7 anos em consultoria na Arthur Andersen, Buenos Aires. Ingressou no BID em 2001, onde trabalhou em Washington DC, no Peru e Brasil.

É um profissional com sólida experiência prática e teórica na concepção e supervisão de projetos de investimento, sistemas nacionais fiduciários, administração de riscos, auditoria externa e interna, análises financeiras, planejamento e orçamento.



Karisa Ribeiro é engenheira de transportes com especialização em Planejamento Urbano, Mobilidade Urbana, Gestão e Gerenciamento de grandes projetos de infraestrutura, Estudos de Análise de Viabilidade Econômica, Planejamento e modelagem de sistemas de transportes.

É doutora em Engenharia Civil (PhD), Nagóia, Japão, mestre em Engenharia Civil, Nagóia, Japão e Bacharelada em Engenharia Civil, Belo Horizonte, Brasil.

Em 15 anos de experiência adquirida trabalhando no Brasil, Japão, Austrália e Nova Zelândia, Karisa atuou e coordenou equipes multidisciplinares. Buscou desenvolver negócios e oportunidades diversas no setor público e privado.

Destacou-se nas áreas de: Gestão e Gerenciamento de Projetos, Estudos de Análise de Viabilidade Econômica, Mobilidade e acessibilidade urbana, Otimização de Recursos e Capital em projetos de infraestrutura de grande porte. Recentemente, dedicou-se a concepção, gerenciamento e ao monitoramento de grandes projetos de infraestrutura como a ampliação e concessão da Rodovia do Porto de Brisbane (terceiro maior porto da Austrália) e ao realinhamento dos Corredores Viários da região Norte de Christchurch, Nova Zelândia. Atualmente, Karisa é especialista de transportes no BID.



Annette Killmer é Especialista em Recursos Naturais do BID. Ela entrou no Banco como Young Professional em 2004 e desde então tem contribuído ativamente aos logros do BID e seus clientes na gestão ambiental, conservação, práticas produtivas sustentáveis e turismo, com ênfase na gestão integrada e inovadora de zonas costeiras e marinhas. Desde 2011, ela trabalha na Representação no Brasil, liderando empréstimos em conservação e gestão de risco, fortalecimento de gestão ambiental e desenvolvimento de turismo.

Cidadã alemã, ela tem Ph.D. e Mestrado em gestão ambiental da Universidade da Califórnia, Santa Barbara, e é graduada em ciências biológicas pela Universidade de Oxford. Antes de ingressar no Banco, ela trabalhou no setor privado na Alemanha e os EUA; no âmbito acadêmico, realizando pesquisas sobre gestão ambiental e comportamento organizacional, e como ecóloga-de-campo em Costa Rica e Zimbábwe.



Carlos Lago Bouza é especialista em Aquisições de Projetos no BID há 14 anos. Desde 2010 é responsável pela previsão e contratação de serviços e bens nas operações de empréstimo em curso no Brasil, desempenhando-se ainda como interlocutor junto às autoridades nacionais para o tema, responsável pela coordenação e análise dos sistemas nacionais de compras nos três níveis de Governo. É membro do Grupo de e-procurement dos Bancos Multilaterais e do Grupo PPP do Escritório do BID no Brasil.

Anteriormente, foi coordenador de Aquisições para a Região Andina.

É graduado em economia pela Universidade Mayor da Republica Uruguai, com mestrado em Administração de Empresas pela Universidade Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela), e em e-comércio, pela Universidade Carlos III (Madri, Espanha).



Cesar Leyva Munõz é especialista em Operações do BID no Brasil, desde 2011, e Coordenador, para este País, da Estratégia “Esporte para o Desenvolvimento”. É encarregado das relações do Banco com o setor privado e outros setores para projetos relacionados com o legado social dos grandes eventos esportivos.

Cidadão colombiano. Ingressou na Representação do BID na Europa, em 2007. Com experiências na área de Alianças Estratégicas e Mobilização de Recursos, coordenou as relações do Banco com diferentes organismos internacionais tais como: OCDE, UNESCO, UNODC, e FAO, assim como liderou as relações com as Agências de Desenvolvimento e Cooperação da Alemanha (GIZ) França (AFD), Suécia (SIDA), Holanda (SNV), Suíça (SDC), entre outros. Antes de ingressar no BID foi Vice-cônsul da Colômbia, em Madri, Espanha e Ministro Conselheiro da Embaixada da Colômbia, na França. É advogado da Universidade de La Sabana, em Bogotá, Colômbia, e mestre (LLM) em Direito Bancário, Financeiro e Econômico, da London School of Economics and Political Sciences (LSE).



Clara de Souza Chaves é historiadora, graduada pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), especialista em Gestão da Qualidade em Serviços pela Fundação Getúlio Vargas e em Gestão de Iniciativas Sociais pela COPPE/UFRJ- SESI. É mestre em educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

Conta com 24 anos de experiência profissional na gestão de processos e projetos, no desenvolvimento de pesquisas sobre a situação de egressos de educação profissional no mercado de trabalho (“follow-up studies”), realização de pesquisas de satisfação do cliente

Apresentação
Introdução
Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
Capítulo 2: Alianças Público- Privadas para o Desenvolvimento
Capítulo 3: Parcerias Público- Privadas no Brasil
Capítulo 4: Operações Urbanas Consortiadas no Brasil
Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Capítulo 6: O BID e as APPDs
Capítulo 7: Recomendações
Referências
Membros do Comitê

e de imagem institucional, formação de multiplicadores em avaliação educacional e articulação com os setores público e privado e com organizações da sociedade civil.

Entre 1991 e 2002 atuou no SENAI - Distrito Federal na realização das ações e na coordenação de educação do Centro de Treinamento Profissional e Tecnológico. Entre 2002 e 2012 atuou no Sistema CNI nas unidades de Pesquisa e Avaliação e Educação Profissional exercendo a função de gestora do sistema de acompanhamento de egressos do SENAI.

Desde maio de 2012 é consultora do BID no Brasil, e atua como coordenadora do Centro de Informação ao Público e Enlace com a Sociedade Civil, atendendo a consultas provenientes da Sociedade Civil, do Setor Público e do Setor Privado. É responsável pela articulação com organizações da sociedade civil de diferentes setores e pelo monitoramento de possíveis crises referentes aos temas ligados à sociedade civil.



Cláudia Regina Borges Nery é Especialista em Saneamento. Trabalha no BID no Brasil desde 1998, e é responsável atualmente pela supervisão de projetos de Drenagem, Água, Saneamento e Resíduos Sólidos em municípios e estados brasileiros. Realiza no Brasil a interlocução setorial com o Governo Brasileiro sobre o tema de Saneamento Ambiental. Áreas de trabalho: construção e/ou recuperação de sistemas de água e esgotamento sanitário, sistema de gestão das águas urbanas, resíduos sólidos e APPDs.

Foi Sócia e Diretora Norte Nordeste da empresa CSL Consultoria de Planejamento S/C LTDA, no período de 1985 a fevereiro de 1998, prestando consultoria junto aos municípios e estados na preparação dos estudos necessários à captação de financiamento junto aos organismos multilaterais de crédito e no gerenciamento da implementação dos projetos.



Dino Capriolo é especialista Principal em Modernização e conta com 25 anos de experiência e responsabilidade progressivas em programas de desenvolvimento internacional e gestão de projetos. Sua experiência inclui 16 anos como líder e membro de equipes de projeto no BID, responsável pelo diálogo técnico e político, bem como da identificação, desenho, avaliação e administração de projetos de desenvolvimento econômico e social do setor de Modernização do Estado nos escritórios do Banco na

Argentina e no Brasil, além de três anos na Organização de Estados Americanos como parte da missão diplomática da Bolívia. Dino possui conhecimento do contexto socioeconômico, político e institucional da América Latina, assim como experiência na coordenação com instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Organização das Nações Unidas Contra a Droga e o Crime e a Agência de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dos Estado Unidos (USAID). É economista pela Universidade Nacional Autônoma Metropolitana de México e tem Mestrado em Economia do Desenvolvimento pela Universidade de George Washington e MBA pela Universidade Torcuato di Tella em Buenos Aires, Argentina.



Francisco José Ochoa é especialista em Proteção Social do BID, baseado no escritório do Brasil. É responsável por projetos voltados à juventude, crianças e fornecimento de serviços básicos de saúde e de proteção social para famílias de baixa renda. Na atualidade apoia e acompanha programas em Ceará, Paraná e Rio de Janeiro, entre outros.

Antes de ingressar no BID, Francisco trabalhou no Banco Mundial em uma série de projetos de proteção social no Brasil, Colômbia e México, entre outros países da região. O foco dos mesmos incluía temas como transferências de renda, políticas ativas do mercado de trabalho, bem como o reforço geral das redes de proteção social na América Latina. Além disso, Francisco tem contribuído para pesquisas em tópicos como o uso de incentivos para a formalização dos trabalhadores e o rol das estratégias de saída dos programas de transferência de renda. Francisco tem um Master em Políticas Públicas da Escola de Estudos Internacionais Avançados da Johns Hopkins University.



Gerardo Reyes-Tagle é um economista fiscal sênior na Divisão de Gestão Fiscal e Municipal do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ele tem mais de 15 anos de experiência de trabalho em temas relacionados com política fiscal e administração tributária, qualidade do gasto e sustentabilidade da dívida.

Ao longo dos anos, o Sr. Reyes-Tagle tem liderado diálogos políticos de nível sênior (por exemplo, sobre reformas das políticas fiscais, programas de consolidação fiscal, reestruturação da dívida, reforço da capacidade institucional, etc.), assistência técnica chave, operações de trabalho e de financiamento do setor econômico em todo o espectro de finanças públicas na América Latina. Ele tem conduzido e coordenado programas, estudos analíticos e assistência técnica com o FMI e Banco Mundial, entre outras organizações multilaterais.

Ultimamente, o Sr. Reyes-Tagle tem se centrado na análise dos riscos fiscais que podem representar ameaças à sustentabilidade fiscal na região da América Latina, incluindo aqueles relacionados a flutuações macroeconômicas, desastres naturais, empresas públicas, flutuações cambiais e de juros, Parcerias Público-Privadas, etc. Ele tem prestado assistência técnica na criação de unidades de riscos dentro dos ministérios de finanças para ajudar a fortalecer a identificação e mitigação de riscos fiscais. Antes de ingressar no BID, o Sr. Reyes-Tagle trabalhou na Comissão Reguladora de Energia e no Ministério das Finanças do México. Ele fez seu mestrado em Políticas Públicas e PhD em estudos de Economia na Universidade de Georgetown e na Universidade George Washington, em Washington, Estados Unidos.

- Apresentação
- Introdução
- Capítulo 1: Investimentos em Infraestrutura no Brasil
- Capítulo 2: Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento
- Capítulo 3: Parcerias Público-Privadas no Brasil
- Capítulo 4: Operações Urbanas Consorciadas no Brasil
- Capítulo 5: Parcerias Voluntárias com Organizações da Sociedade Civil no Brasil
- Capítulo 6: O BID e as APPDs
- Capítulo 7: Recomendações
- Referências
- Membros do Comitê



Guilherme Piereck é especialista da Unidade de Comércio e Investimento, Setor de Comércio e Integração do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, desde 2010. Ele atua em projetos de fomento à promoção de turismo e comércio, atração de investimentos e apoio a agências de investimentos.

No passado, ele trabalhou para os escritórios de advocacia Paul, Hastings, Janofsky and Walker (EUA, Washington, DC); Wilmer, Cutler & Pickering (EUA, Washington, DC); e Veirano Advogados (São Paulo, Brasil), nas áreas de direito empresarial, fusões e aquisições e direito regulatório. O Guilherme é formado em direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (1994), com especialização em administração de empresas pela Kellogg School of Management (1999) e mestrado em direito internacional pela Northwestern University (LL.M., 1999). Ele é fluente em Inglês, Espanhol e Português e possui noções avançadas em Italiano.



Ismael Gílio é brasileiro, economista, pós-graduado em Economia Política, pela PUC/SP, e Mestre na área de Trabalho e Educação, pela Universidade Mackenzie. Possui cursos de extensão na Argentina, Chile e Espanha. É autor do livro Trabalho e Educação: Formação Profissional e Mercado de Trabalho, editado pela Nobel. Doutorando em Administração, na área de Desenvolvimento Sustentável Empresarial, pela FCU/FESP. Atualmente é Especialista Setorial do Fundo Multilateral de Investimento (FOMIN), e responsável pelo seguimento dos temas de microfinanças, parcerias público-privadas e desenvolvimento local. Atuou durante quinze anos no mercado financeiro e de capitais no Estado de São Paulo.

Foi professor universitário durante doze anos. Trabalhou como consultor nos Ministérios da Cultura, da Saúde e da Educação no Brasil, pelo PNUD e UNESCO. Atuou como consultor em desenvolvimento de projetos sociais em Angola, na África, com apoio do Fundo Japonês para Terceiros Países. Foi diretor da empresa de consultoria PROEDUC Planejamento e Projetos, com larga experiência em elaboração e análise de projetos socioeconômicos para o setor privado.



Irene Guimarães Altafin é graduada em Engenharia Química pela Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, Mestre em Água e Saneamento pela Loughborough University of Technology, Inglaterra; Doutora em Gestão de Recursos Hídricos pelo Programa Colégio Doutoral França Brasil (Universidade Federal do Rio de Janeiro e Université Paris X II). Especialista em Abastecimento de Água (Japan International Water Association); Especialista em Gestão Ambiental (Tufts University of Technology, USA).

De 1977 a 2003 trabalhou na Companhia de Água e Saneamento do Distrito Federal – CAESB. De 1993 a 2003 trabalhou no Governo Federal na Secretaria de Políticas Públicas (SEPURB) e na Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Deste outubro, 2008 é especialista sênior da Divisão de Água e Saneamento do BID, representação do Brasil.



Janaína Goulart é jornalista, graduada pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), especialista em Gestão Estratégica da Comunicação pela Pós-Graduação JK e especialista em Marketing e Comunicação Digital pelo Instituto de Educação Superior (IESB). É Mestre em Comunicação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Dedicar-se a atividades de comunicação e jornalismo e suas áreas de pesquisa são Comunicação para o Desenvolvimento e Comunicação Digital.

Entre 2006 e 2011 desempenhou atividades de consultoria em estratégias de comunicação, pesquisa de opinião, campanhas e assessoria de imprensa para o BID no Brasil, UNICEF no Brasil, entre outras instituições internacionais e nacionais. Neste período desempenhou também atividades de docência em Comunicação para pós-graduação. Desde janeiro de 2012 é Especialista Sênior em Comunicação no BID no Brasil, pelo Departamento de Relações Externas, e implementa estratégias e ações de comunicação do organismo no país.



Jason Anthony Hobbs ingressou na sede do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2009, pelo programa de Jovens Profissionais. Hoje é associado sênior em Desenvolvimento Urbano e Habitação responsável pela preparação e supervisão de projetos de desenvolvimento urbano e habitação, em municípios brasileiros. O seu trabalho é focado nos aspectos de reabilitação e revitalização de centros urbanos, habitação de baixa renda, desenvolvimento integrado de áreas degradadas e melhoramento de bairros.

Bacharel em Ciências Políticas pela Universidade de Maryland Baltimore County (UMBC) e Mestrado em Desenvolvimento Internacional pela Brandeis University, Jason trabalhou como pesquisador e consultor no Brasil pela Organização das Nações Unidas e pelo Banco Mundial em projetos relacionados ao monitoramento e avaliação de políticas públicas.



José Luiz Rossi Júnior possui graduação em engenharia elétrica pela Universidade Estadual de Campinas (1995), mestrado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas - RJ (1998) e Ph.D. em Economia pela Universidade de Yale (2005). Trabalhou como Técnico de Pesquisa e Planejamento do IPEA no Rio de Janeiro e como Economista Sênior do Banco Itaú. Antes de ingressar no BID era professor associado em tempo integral do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa - antigo Ibmecc São Paulo, onde foi

coordenador do mestrado profissional em Economia. Tem experiência nas áreas de Economia e Finanças, com ênfase em Macroeconomia e finanças internacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: Taxa de Câmbio, Finanças corporativas, Política Monetária, Política fiscal, Produtividade e Negócios Internacionais. José Rossi têm trabalhos publicados em revistas nacionais e internacionais.



Judith Morrison é Assessora sênior na Divisão de Gênero e Diversidade desde 2009. Anteriormente serviu como diretora regional de América do Sul e Caribe na Fundação Interamericana; diretora executiva da Consulta entre Agências na América Latina (IAC) – do Banco Mundial, BID e a Fundação Ford; e diretora do programa de inclusão social no Dialogo Interamericano.

Sua experiência trabalhando em desenvolvimento econômico na América Latina inclui a negociação de acordos para promover desenvolvimento com o setor privado nas áreas de aço, construção, defesa, manufatura, transporte, e tecnologia no Brasil, na Argentina, e na Colômbia. Ela negociou o primeiro fundo de eco- desenvolvimento com o setor privado no Brasil e tem trabalhado por mais de 20 anos no Brasil. Ela foi entrevistada por Folha de São Paulo, Radio France Internacional, Washington Post, Boston Globe, Miami Herald, NBC, e National Public Radio, entre outros, e ela é autora de vários artigos sobre desenvolvimento econômico com ênfase nos setores mais vulneráveis. Judith Morrison tem mestrado em distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), onde recebeu o prêmio Carroll Wilson e foi fellow Woodrow Wilson.



Laura Ripani é economista do Departamento de Mercados de Trabalho e Previdência Social do BID. No Banco Laura se especializou na área de mercado de trabalho, com ênfase na melhoria das oportunidades do mercado de trabalho para os jovens e no estudo da relação entre programas de proteção social e os resultados nos mercados de trabalho. Antes de ingressar no Banco, Laura fazia parte do Grupo de Pobreza e Gênero para a América Latina e Caribe do Banco Mundial, trabalhando em projetos

relacionados com o mercado de trabalho e pobreza na América Latina. Laura é PhD e Mestre em Economia pela Universidade de Illinois em Urbana-Champaign. Além disso, ela é bacharel e mestre em Economia pela Universidade Nacional de La Plata. Na Universidade de Illinois, Laura era pesquisadora do Instituto de Governo e Assuntos Públicos, o Centro de Estudos Avançados e Instituto de Pesquisa sobre Deficiência, onde trabalhou em vários projetos relacionados à economia da saúde, deficiência e economia do bem-estar. Laura também palestrou em economia na Universidade de La Plata.



Luciano Schweizer é Economista, Mestre em Ciências em Administração de Empresas pelo COPPEAD, e Doutor em Ciências em Engenharia de Produção pela COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro/Brasil.

Conta com vinte e oito anos de experiência profissional em planejamento, gestão e estratégia, finanças, pesquisa, desenvolvimento econômico orientado ao setor privado, gestão da inovação, empreendedorismo e educação técnica e superior. Trabalhou como empregado ou consultor, para diferentes empresas privadas nacionais e internacionais, para o setor público, organizações não governamentais e agências de fomento, havendo atuado no Brasil, Alemanha, Argentina, Chile, Estados Unidos, El Salvador, Panamá, Paraguai e Republica Dominicana.

Em fevereiro de 2006 entrou para o BID, onde ocupou a função Especialista Sênior do Fundo Multilateral de Investimento na Representação do Brasil até outubro de 2013. Entre julho de 2012 e fevereiro de 2013 foi o funcionário designado pela Vice-Presidência do Setor Privado do BID para abrir e ocupar o espaço de trabalho do BID na FIESP, São Paulo, onde ocupou cumulativamente a função de Coordenador do Setor Privado no Brasil. Desde novembro de 2013, como resultado de um processo competitivo de seleção, passou a ocupar a função de Especialista Líder no Brasil da Divisão de Mercados de Capitais e Instituições Financeiras (CMF/IFD) do BID.



Marcia C.G. Rocha é Especialista Sênior em Saúde na Representação BID no Brasil. Possui mestrado em Desenvolvimento Local, mestrado em Administração Pública (INAP- Espanha), e é candidata de doutorado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília. Antes de trabalhar no BID, trabalhou na Escola Nacional de Administração Pública como Coordenadora Geral de Projetos Especiais, desenvolvendo programas de treinamento inovadores para promover novas políticas e

novas áreas estratégicas para o governo federal brasileiro. Também trabalhou na Prefeitura de Belo Horizonte como Gerente de Planejamento de Políticas Sociais (saúde, proteção social, educação e cultura), com foco em atender as áreas mais pobres da cidade. Também foi Gerente de Projetos da Fundação Avina, oferecendo apoio técnico e financeiro a ONGs de vários países da America Latina, com foco na redução da pobreza e promoção da igualdade. E lecionou na Fundação João Pinheiro, Escola do Governo, no Programa de Pós graduação nas áreas de Política Social, Planejamento do Governo e Políticas Públicas.



Nadia Elisabeth Scharen-Guivel é, desde 2013, a responsável pela Coordenação do Setor Privado do BID no Brasil. Tem mais de 15 anos de experiência e vasta expertise em assessoria e estruturação de concessões e PPPs nos EEUUs, Europa e América principalmente nos setores de energia e infraestrutura. Atou como Superintendente e Head de Financiamentos Estruturados pelo banco Credit Agricole no Brasil de 2008 a 2012 e Head das áreas de infraestrutura e logística da área de Financiamento de Projetos no

Brasil pelo Banco Santander de 2005-2007. Antes disso, ela trabalhava no BID em Washington DC como Oficial de Inversão nos setores de energia e telecomunicações de 1999 a 2005. Ela também trabalhou na KPMG na França e no Banco Mundial nos EEUUs como especialista em estatísticas. É mestre em Finanças pela Universidade Georges Washington nos EEUUs.



Ryan Burgess é, desde 2014, um especialista em educação do BID no Brasil. Como especialista em educação, supervisionou a carteira de educação do BID no Panamá entre 2012 e 2014, no Trinidad e Tobago entre 2008 e 2012, e no Suriname entre 2008 e 2011.

Entre 2004 e 2008, foi consultor em educação, proteção da infância e direitos humanos para o UNICEF, o International Rescue Committee e para o Instituto de Educação Internacional, entre outros. Entre 2001 e 2003, trabalhou para os Serviços Católicos de Assistência, onde ele apoiou programas de educação na região do

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-99515-19-8



**ALIANÇAS
PÚBLICO-
PRIVADAS**
para o
DESENVOLVIMENTO

