

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO**

CLÁUDIO RABELO FIGUEREDO

**UMA AVALIAÇÃO DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO EM
ESTRUTURAS HÍBRIDAS: O CASO DA PARCERIA PÚBLICO-
PRIVADA PARA CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE
ESCOLAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE**

**RIO DE JANEIRO
Fevereiro/2015**

Cláudio Rabelo Figueredo

**UMA AVALIAÇÃO DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO EM
ESTRUTURAS HÍBRIDAS: O CASO DA PARCERIA PÚBLICO-
PRIVADA PARA CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESCOLAS
PÚBLICAS DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE**

Dissertação submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Ronaldo Fiani

RIO DE JANEIRO
Fevereiro/2015

FICHA CATALOGRÁFICA

F475u Figueredo, Cláudio Rabelo

Uma avaliação dos custos de transação em estruturas híbridas: o caso da Parceria Público-Privada para construção e manutenção de escolas públicas da Prefeitura de Belo Horizonte/ Cláudio Rabelo Figueredo. – Rio de Janeiro, 2015.

126 f. ; 31 cm.

Orientador: Ronaldo Fiani.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2015.

Bibliografia: f. 120-126.

1. Arranjos híbridos. 2. Custos de transação. 3. Parcerias Público-Privadas. I. Fiani, Ronaldo. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto Economia. III. Título.

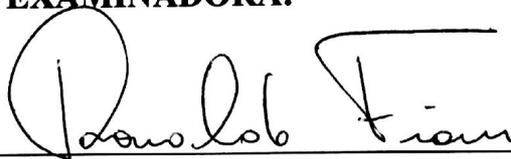
CDD 338.9

Cláudio Rabelo Figueredo

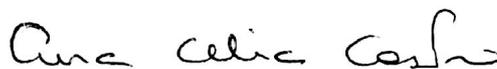
**UMA AVALIAÇÃO DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO EM
ESTRUTURAS HÍBRIDAS: O CASO DA PARCERIA PÚBLICO-
PRIVADA PARA CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESCOLAS
PÚBLICAS DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE**

Dissertação submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA:



Ronaldo Fiani, PPED/IE/UFRJ (Orientador)



Ana Célia Castro, PPED/IE/UFRJ



Rodrigo Mendes Leal de Souza, BNDES

SUPLENTES:

Renata Lèbre La Rovere, PPED/IE/UFRJ

Rodolfo Torres dos Santos, BNDES

RIO DE JANEIRO
Fevereiro/2015

RESUMO

Esta dissertação trata da análise do arranjo institucional Parceria Público-Privada (PPP), sob o ponto de vista da Teoria dos Custos de Transação (TCT). A partir do estudo de caso da PPP para construção e operações de serviços não pedagógicos de escolas de ensino infantil e fundamental da Prefeitura de Belo Horizonte, procurou-se confirmar a hipótese defendida por Williamson, segundo a qual o alinhamento do arranjo com o tipo de transação que se pretende realizar promove a redução dos custos de transação envolvidos. O trabalho descreve o referencial teórico que embasa a TCT, incluindo sua aplicação para transações no setor público. A fim de subsidiar a análise do caso, são estudados os arcabouços teórico e legal que envolvem as PPPs, o panorama dos projetos já contratados no país e a forma como são estruturadas as operações. O contrato da PPP é analisado sob a ótica proposta por Williamson (1999), que destaca três grupos de atributos: instrumentos (incentivos e controles), atributos de *performance* e regime contratual. Os resultados obtidos a partir da caracterização da transação e dos atributos que compõem a PPP sugerem, em primeiro lugar, que o arranjo está alinhado com a transação para a qual foi escolhido: a construção e manutenção de escolas. Além disso, características do arranjo, como a contratação dos estudos que subsidiaram a estruturação da operação, as qualificações exigidas dos concorrentes, o detalhamento dos serviços, seus indicadores e meios de aferição, as garantias contratuais e penalidades previstas, e os mecanismos para determinação do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, também trabalham no sentido de reduzir os custos de transação, confirmando o que defende a TCT.

Palavras-Chaves: Arranjos Institucionais. Arranjos Híbridos. Custo de Transação. Transações Públicas. Parcerias Público-Privadas.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the governance structure Public-Private Partnership (PPP) from the Transaction Costs Economics (TCE) point of view. Based on a case study of a PPP for building and providing maintenance services to preschool and primary government schools in Belo Horizonte, Minas Gerais, the research attempts to confirm the hypothesis defended by Williamson that the alignment between governance structure and transaction reduces transaction costs. The methodological framework that supports TCE is described, including its application to transactions within the public sector. In order to support the analysis, theoretical and legal frameworks of PPPs are studied, as well as the projects already contracted in Brazil and operations set up. The PPP contract is analysed according to Williamson's (1999) proposal, which highlights three groups of attributes: instruments (incentives and controls), performance and contract law regime. The results obtained from the characterization of transaction and PPP suggest, firstly, that the governance structure is aligned with the transaction for which it's been selected, namely the construction and maintenance of schools. In addition, governance structure features such as the hiring of studies to corroborate transaction structuring, the specifications of competitors technical requirements, the singularity of services description, its indicators and measurement tools, contract clauses of guarantees and penalties, and the mechanisms for ensuring economic and financial contract rebalancing, also work towards reducing transaction costs, therefore, confirming the TCE theory.

Keywords: Governance Structures. Hybrid Structures. Public Transactions. Transaction Costs. Public-Private Partnerships.

AGRADECIMENTOS

A escolha por fazer um mestrado pode envolver motivações diversas. No meu caso, ela veio de uma opção de vida. Por não se acomodar, por buscar ser sempre uma pessoa melhor e estar à altura do desafio proposto aos gestores públicos: o de utilizar os recursos coletivos da forma mais efetiva possível para a promoção do desenvolvimento, cujos alvos principais são, em uma análise mais refinada, aqueles tantos que não tiveram, na loteria da vida, a sorte de nascerem com o mínimo para viver dignamente. Todo funcionário público tem o privilégio de poder se dedicar a esta nobre causa. Causa e privilégio que nunca devem ser esquecidos nas disputas internas do dia-a-dia.

Escrevi a primeira parte desses agradecimentos às 20h30 de um sábado, um desses em que todos os amigos estavam na praia, no bar, no maracanã, em suas cidades natais... Na fase em que mais me dediquei a escrever a dissertação eu estive um pouco só. A solidão foi necessária para que eu pudesse adquirir o hábito de escrever todos os dias, indispensável para gerar a produtividade sem a qual o trabalho se torna extremamente frustrante. Ajudou-me demais.

Na maior parte do tempo, no entanto, eu contei com muitas pessoas maravilhosas que estiveram do meu lado e me ajudaram muito nessa jornada. Acredito que a maioria delas tem consciência do desafio que foi, para mim, cursar o mestrado. Certamente – e felizmente! – o maior que enfrentei em minha curta vida de três décadas. Os motivos não cabem aqui explicá-los, mas os grandes desafios costumam reservar as maiores recompensas. E o saldo desses últimos três anos foram crescimento e amadurecimento incalculáveis.

Agradeço primeiro aos meus pais. Quaisquer palavras ou ações serão sempre insuficientes para expressar a eterna gratidão que tenho pelo amor e pela dedicação que me dispensaram em todos esses anos. Aos meus irmãos, Gustavo e Soraya, pelo apoio, ainda que distantes. Aos meus queridos amigos por me alegrarem, me inspirarem e incentivarem a continuar a luta.

Às amigas Karla, Luisa, Angélica e Priscilla, por terem compartilhado e dedicado partes de suas vidas.

Aos amigos do Grupo de Oração, que presenciaram os momentos difíceis e estiveram juntos na caminhada desde o início de minha chegada ao Rio. Em especial aos amigos Risaffi e Pri, que foram cúmplices por todo esse tempo, compartilhando angústias e alegrias.

Aos colegas do mestrado, que tornaram as disciplinas uma leve jornada. Em especial à Juliana Cypriano, que dividiu momentos de dúvida e ajudou com diversos materiais. Era o fio que me puxava e me lembrava que eu não poderia ficar parado.

Aos queridos amigos do BNDES pelo ambiente maravilhoso que me permitem partilhar. Em especial, à Juliana Santos, que acreditou em mim, deu autonomia e respaldo. Obrigado Ju, pela compreensão e pelo apoio nesses anos.

Agradeço especialmente ao colega Henrique Carvalho pelas longas conversas, indicações de bibliografia, e revisões. Ao Fernando Camacho pelas orientações e pela participação na qualificação.

Às revisoras Mariana, Alcidina e Priscilla (novamente!), pela marcante e sincera generosidade.

À professora Ana Célia e ao Rodrigo de Souza, pelas orientações e por dedicarem seus preciosos tempos.

Ao meu orientador Fiani pelo imenso trabalho que dedica a tantos orientandos, alguns especialmente teimosos, como eu.

Por fim, agradeço a Deus pelos belos mistérios do amor e da fé. Fé de que, embora a vida seja dezenas, centenas, milhares de vezes mais complexa do que podemos compreender, é na simplicidade do ser e do perceber que encontramos a sua plenitude.

LISTA DE TABELAS, FIGURAS e QUADROS

Figura 1.1 – Economia Institucional	20
Figura 1.2 – Respostas organizacionais à incerteza	31
Tabela 1.1 – Jogo da Caça ao Cervo	34
Figura 1.3 – Centro estratégico nos arranjos institucionais.....	38
Quadro 1.1 – Atributos dos arranjos institucionais na economia	38
Figura 1.4 - Organização do setor privado	39
Quadro 1.2 – Riscos contratuais em diferentes tipos de transações	43
Quadro 1.3 – Atributos dos arranjos institucionais do setor público.....	46
Figura 2.1 – Estrutura de uma <i>Project Finance</i> do setor hidroelétrico	55
Quadro 2.1 – Modalidades de contratações no setor público	60
Gráfico 3.1 – PPPs por esfera governamental	67
Gráfico 3.2 – Contratos assinados por ano (esfera estadual).....	68
Tabela 3.1 – Contratos assinados por estado até 2013	69
Gráfico 3.3 – Distribuição setorial de PPPs em estados e municípios	70
Figura 3.1 – Fluxograma ilustrativo MIP e PMI	80
Figura 4.1 – Distribuição geográfica das unidades de ensino contratadas no município de Belo Horizonte.....	86
Tabela 4.1 – Fator de Desempenho por Índice de Desempenho	91
Figura 4.2 – Composição do ID	93
Quadro 4.1 – Atributos da transação em análise	103
Quadro 4.2 – Características dos arranjos x Arranjo PPP Educação	111
Quadro 4.3 – Características da transação sob análise	113

LISTA DE SIGLAS

AEP	Área de Estruturação de Projetos
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CGP	Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal
<i>DBFO</i>	<i>Design-build-finance-operate</i>
EBP	Estruturadora Brasileira de Projetos
FGP	Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
<i>IFC</i>	<i>International Finance Corporation</i>
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MIP	Manifestação de Interesse do Privado
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
<i>PFI</i>	<i>Private Finance Initiative</i>
PIS	Programa de Integração Social
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
<i>PSC</i>	<i>Public Sector Comparator</i>
RCL	Receita Corrente Líquida

SPE	Sociedade de Propósito Específico
TCT	Teoria dos Custos de Transação
TEG	Teoria do Equilíbrio Geral
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO SETOR PÚBLICO	19
1.1 Instituições e os níveis de análise da economia institucional	19
1.1.1 Por que não discutir a alocação de recursos?.....	22
1.1.2 Por que o interesse nos arranjos e não nos ambientes institucionais?	23
1.2 Conceitos da Teoria dos Custos de Transação (TCT).....	25
1.2.1 Transação e custos de transação	26
1.2.2 Pressupostos comportamentais: racionalidade limitada e oportunismo	28
1.2.3 Atributos das transações: especificidade, incerteza e frequência	30
1.2.4 Tipos de adaptação: autônoma e coordenada.....	32
1.3 Tipos de arranjos institucionais.....	35
1.3.1 Arranjos privados: mercados, firmas e híbridos	36
1.3.2 Arranjos públicos	40
1.3.3 Atributos de uma transação pública.....	41
1.3.4 Tipos de arranjos públicos e suas características.....	44
1.4 Conclusões	47
2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO UM ARRANJO PÚBLICO DE REGULAÇÃO	53
2.1 PPPs em sentido amplo e estrito: definição e origem histórica	53
2.2 Arcabouço institucional das PPPs no Brasil	58
2.3 PPP como um arranjo público híbrido de regulação.....	63
3. PPPs: PANORAMA NO BRASIL E ETAPAS DE UMA OPERAÇÃO	67
3.1 PPPs realizadas no Brasil	67
3.2 A construção de uma operação e o papel das estruturas de apoio e coordenação	71

3.2.1	1ª etapa: Estruturação da PPP	72
3.2.2	2ª etapa: Processo de licitação e formalização do contrato.....	76
3.2.3	3ª etapa: Gestão do contrato.....	76
3.3	A contratação de estudos e a atuação das organizações de fomento a projetos e do BNDES.....	78
3.3.1	A IFC	81
3.3.2	A EBP	82
3.3.3	O BNDES	83
4.	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO CASO E DOS MECANISMOS DE INCENTIVO E CONTROLE PRESENTES	85
4.1	Características da PPP	85
4.1.1	Estrutura do edital e do contrato	87
4.1.2	Incentivos	90
4.1.3	Controles	94
4.2	Incentivos e controles em ação: o alinhamento arranjo-transação e o impacto nos custos de transação	101
4.2.1	Atributos da transação	102
4.2.2	Características dos arranjos e os impactos nos custos de transação	103
4.3	Viabilidade da PPP para construção e operação de serviços não pedagógicos de escolas públicas	112
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120

INTRODUÇÃO

Qual deve ser o papel do Estado na promoção do desenvolvimento? Com que configurações ele deve atuar no cumprimento de suas funções? Qual o limite da participação privada no desempenho de funções tipicamente estatais? Os esforços para responder a essas questões constituem, historicamente, uma das discussões mais interessantes e acaloradas no campo da ciência econômica.

As últimas décadas presenciaram o reconhecimento internacional de linhas de pesquisa que defendem a relevância das instituições – entendidas como as regras que regulam as relações em uma sociedade (NORTH, 1990) – nos processos de desenvolvimento. Destacam-se, nesse período, os ganhadores do Nobel de Economia¹ Ronald Coase (em 1991), Douglass North (em 1993) e Oliver Williamson (em 2009).

Uma vez que sejam as instituições que regulem as relações, inclusive as econômicas, é fácil entender que a forma como elas se configuram influencia o desempenho do sistema econômico. As instituições, no entanto, não são objetos simples de análise. Em primeiro lugar, porque são de naturezas diversas. Algumas são resultado de um extenso processo histórico, em que se incorporam à cultura da sociedade. Outras, igualmente construídas ao longo de largos períodos de tempo, são resultados de processos políticos, culminando em normas formais. Em outros casos, elas podem ser mais facilmente modificadas, uma vez que são escolhas de entes políticos ou econômicos dados os contextos econômicos e sociais. São variadas, portanto, as possibilidades de estudo das instituições, o que sugere que devam ser consideradas separadamente, sob pena de que se perca rigor científico.

Este trabalho optou por adotar o referencial teórico da Teoria dos Custos de Transação (TCT), que enfoca as instituições por meio das quais se dá o “jogo em ação”, ou seja, dadas as regras gerais – formais e informais – válidas em uma sociedade, a forma como os atores se organizam para realizarem transações econômicas. Às instituições que regulam transações específicas, Williamson (1975) atribuiu o termo “estruturas de governança”, o qual será substituído por “arranjos institucionais”, para evitar confusões com a palavra governança. A definição de arranjo institucional remonta a Davis e North (1971), que o definem como um

¹ Oficialmente, o prêmio se chama “Prêmio Sveriges Riksbank de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel” e foi atribuído pela primeira vez em 1969. Apesar de não ser concedido pela Fundação Nobel, ele segue os mesmos critérios e princípios que regem a atribuição dos prêmios da fundação sueca, de forma que é considerado internacionalmente como equivalente ao Prêmio Nobel.

arranjo entre unidades econômicas distintas que determina como elas irão cooperar e/ou competir.

Williamson (1991a) defende que o ator econômico, para realizar uma transação, pode optar por uma entre três opções: realizá-la (1) internamente em sua própria organização, (2) em conjunto com outras organizações por meio de parcerias, ou (3) contratando-a junto a outra empresa. Esses três tipos de arranjos são definidos por Williamson, respectivamente, como: hierarquias (ou firmas), híbridos e mercados.

O Estado, na execução de suas funções, depara-se com o mesmo tipo de decisão a ser tomada. A discussão acerca do papel do Estado está relacionada não só a quais políticas públicas lançar mão, mas também à sua capacidade de formulá-las, planejá-las e implementá-las.

O Brasil enfrenta atualmente o grande desafio de aumentar sua taxa de investimento, condição destacada pela maioria dos economistas como indispensável para incrementar a competitividade do país e possibilitar um crescimento sustentável nos próximos anos. Países com altas taxas de crescimento na última década, como China e Índia, se destacam por contarem com elevadas proporções de investimento em relação ao PIB. De acordo com o FMI, em 2013, a China teve 48,8% e a Índia 35%, enquanto o Brasil apresentou 18,4% (JIMÉNEZ, VANINI, ROSAS, 2014).

Por outro lado, há um quadro de insatisfação geral dos brasileiros com a baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado. O investimento em educação, especificamente, fundamental para a criação de capital humano necessário para o desenvolvimento, é urgente. Segundo dados do último exame do *Programme for International Student Assessment - PISA*, maior exame do mundo sobre aprendizagem de estudantes na faixa dos 15 anos de idade, o Brasil encontra-se no 55º lugar no ranking de leitura, 58º no de ciências e 59º no de matemática, entre 65 países participantes (OCDE, 2012).

A necessidade urgente de elevar a taxa de investimento coincide com um cenário nacional para os próximos anos de limitação de gastos públicos. Com isso, a alternativa de contar com a iniciativa privada como parceira nesse esforço mostra-se oportuna. Há, no entanto, uma série de questões que devem ser estudadas na transferência para o setor privado de funções inerentemente públicas. A necessidade de investimentos não pode ser o fator determinante. É preciso que se tenha segurança de que este modelo traz de fato ganhos para a sociedade, para que não sejam tomadas decisões que venham a ter consequências negativas no futuro.

É em tal contexto que se insere o objeto desta dissertação. Os arranjos existentes hoje para utilização do setor privado na criação de infraestrutura e prestação de serviços (privatização, concessões comuns, PPPs e contratações avulsas) devem ser analisados à luz da teoria econômica, a fim de que se possa entender quais fatores influenciam o sucesso de sua utilização para aquilo a que se propõem.

A escolha pela TCT justifica-se, portanto, porque tem foco no estudo dos fatores determinantes para o alinhamento entre os arranjos e as transações que intencionam executar. Segundo a referida teoria, é o alinhamento entre eles que reduz os custos de transação, gerando o melhor resultado econômico. O estudo das transações públicas sob o prisma da TCT é ainda incipiente, mas promissor como campo de pesquisa.

O objetivo deste trabalho é avaliar as características do arranjo PPP, analisando suas consequências em termos de custos de transação associados à construção e operação de escolas públicas. Nesse contexto, pretende-se, ainda, levantar as principais questões a serem levadas em consideração pelos gestores públicos nesse modelo de parceria, de forma a influenciar positivamente os investimentos no setor. Espera-se, com isso, ser possível confirmar a teoria de que o alinhamento atua no sentido da redução dos custos de transação, tornando o arranjo viável.

Para tanto, o método utilizado é o de estudo de caso. Segundo Gerring (2004), consiste em um estudo aprofundado de uma única “unidade” (considerada um fenômeno delimitado observado em um determinado ponto ou período de tempo), em que o pesquisador objetiva elucidar atributos de um conjunto maior de fenômenos da mesma natureza. Dentro dessa “unidade”, serão estudados um ou mais “casos”, que são exemplos de determinado fenômeno (unidade). Desta forma, o fenômeno selecionado são as PPPs, com o estudo da PPP para construção e prestação de serviços não pedagógicos de creches e escolas de ensino fundamental realizada pela Prefeitura de Belo Horizonte.

O estudo ocorreu a partir de uma pesquisa qualitativa descritiva e explicativa. Foi realizada pesquisa bibliográfica da literatura científica relacionada à abordagem institucionalista na ciência econômica, com foco na TCT, e ao modelo de concessões de serviços públicos à iniciativa privada, especialmente as PPPs. Também fez parte da pesquisa qualitativa a análise, por meio da técnica de observação direta, dos documentos relacionados a PPPs de forma geral (leis, normativos e manuais) e à PPP em questão (edital, propostas, contrato, entre outros).

A dissertação está organizada em quatro capítulos. O primeiro deles refere-se ao referencial bibliográfico da TCT. Após posicioná-la entre as demais correntes teóricas da ciência econômica, serão abordados seus principais conceitos, entre eles os principais atributos de uma transação e as características de cada um dos três arranjos institucionais (hierarquias, híbridos e mercados). Chega-se, então, à discussão acerca da aplicabilidade da TCT às transações realizadas pelo setor público. Williamson (1999) defende que é possível a transposição dos três tipos de arranjos para o mundo das transações públicas, nomeando-os de: agência pública, regulação e privatização (equivalentes ao trio hierarquias, híbridos e mercado). O entendimento de suas particularidades permite que se passe ao estudo das PPPs.

O Capítulo 2 procura caracterizar a PPP com o objetivo de enquadrá-la em um dos três tipos de arranjos públicos. Para tanto, o conceito de PPP será explicado e delimitado, uma vez que o termo pode assumir um significado amplo – referindo-se a parcerias com a iniciativa privada de forma geral ou a concessões de longo prazo no caso da acepção internacional – ou uma definição estrita, que são, de forma resumida, as concessões administrativas e patrocinadas acima de R\$ 20 milhões, com prazos entre 5 e 35 anos. É este significado que será adotado sempre que o termo PPP for citado. Após a delimitação do termo e um breve histórico das PPPs no mundo e no Brasil, já no fim do capítulo, será justificado o enquadramento da PPP como um arranjo de regulação, segundo a classificação de Williamson (1999).

O Capítulo 3 tem o objetivo de traçar um panorama das PPPs já realizadas no Brasil e descrever as etapas por que passa uma operação. A estruturação de uma PPP é um processo longo que envolve um conjunto de atores. Dentre eles, destacam-se as empresas que realizam os estudos balizadores da decisão de que arranjo usar e do processo de licitação. Tais estudos são fundamentais para o sucesso do modelo, tendo impacto direto em seus custos de transação. Por isso, a importância de analisar mais detidamente a forma como são contratados e produzidos.

O Capítulo 4, por fim, traz o estudo do caso, com o objetivo de confirmar a teoria de que o alinhamento entre arranjo e transação gera economia nos custos de transação. Para isso, são descritos o edital e o contrato e analisados os atributos da transação e do arranjo. Os incentivos e controles presentes no arranjo são discutidos, assim como a forma que cada um deles influencia os custos de transação. As conclusões desta análise permitirão que se alcance o objetivo do trabalho. Buscar-se-á, por fim, identificar de que forma melhorias no arranjo podem gerar ganhos econômicos e quais são as possibilidades de trabalhos futuros que possam aprofundar o entendimento do tema.

1. TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO SETOR PÚBLICO

O estudo da importância das instituições para o desenvolvimento é um campo que se desenvolveu muito nas últimas décadas nas ciências sociais, e em especial na ciência econômica. Neste primeiro capítulo, pretende-se, inicialmente, desenvolver a discussão acerca dos arranjos institucionais e da Teoria dos Custos de Transação (TCT) no contexto da economia institucional, discussão liderada por Oliver Williamson, mas que tem origem no conhecido artigo de Ronald Coase “The nature of the firm” (Coase, 1937).

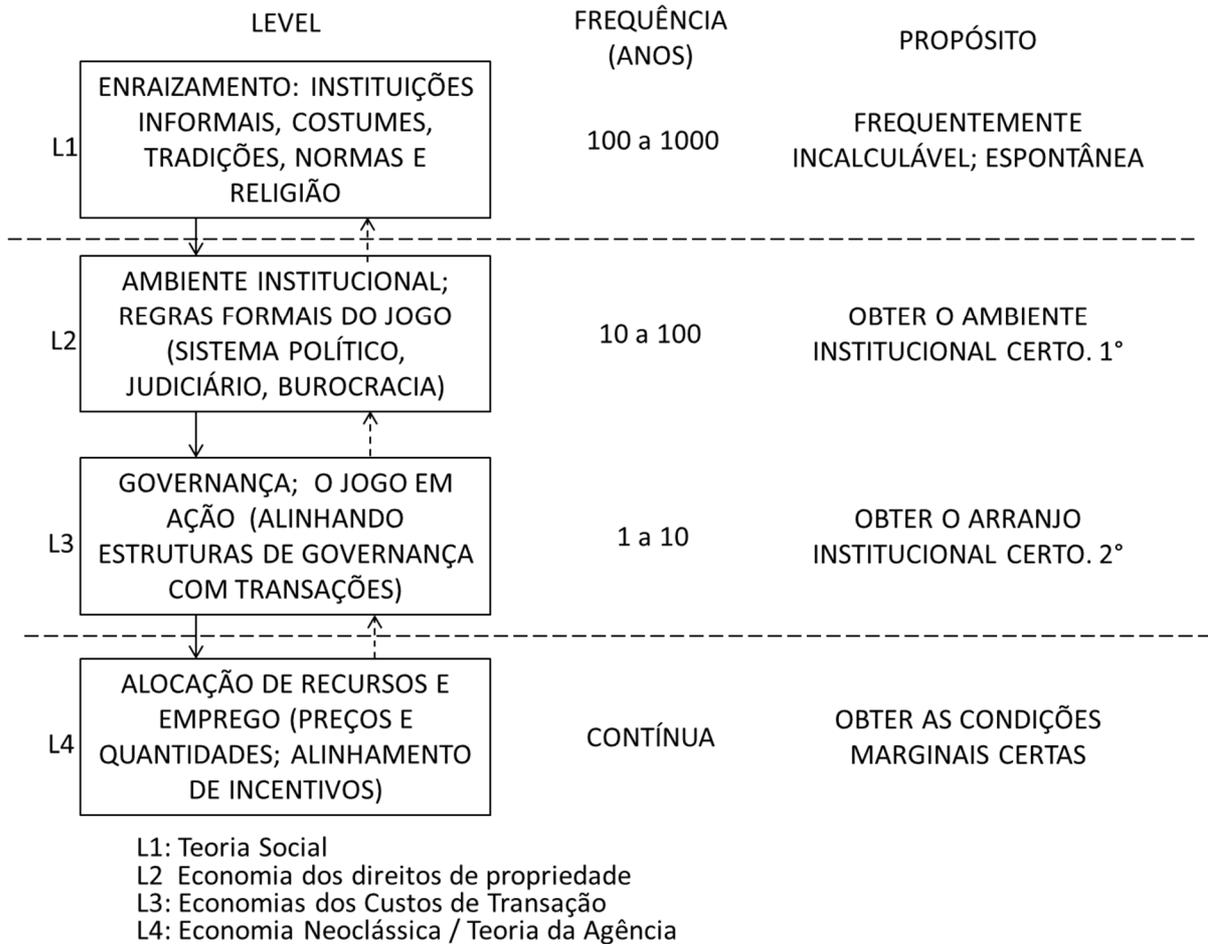
Em um segundo momento, será abordada a aplicação dos conceitos utilizados na TCT para o universo do setor público. No cumprimento do vasto rol de funções que lhe cabem, o Estado se depara com um tipo de decisão semelhante ao enfrentado pela iniciativa privada: escolher o arranjo institucional mais adequado para cada tipo de transação que realiza. Isso se dá, no entanto, em um contexto um pouco diferente do que acontece no setor privado. Serão discutidas essas diferenças de maneira a delimitar o referencial teórico que será utilizado na análise da PPP objeto do estudo de caso.

1.1 Instituições e os níveis de análise da economia institucional

Em seu artigo “*Transaction cost economics: How it works; where it is headed*”, Williamson (1998) destaca que o grande desafio das teorias institucionais é fazer o salto da constatação de que as instituições importam – o que atualmente já é amplamente reconhecido – para a demonstração de que as instituições são de fato passíveis de análise.

Como mencionado anteriormente, o termo instituições, que pode ser compreendido como sendo as “regras – formais e informais – que regulam as interações sociais” (FIANI, 2013, p.8), é abrangente e pode assumir amplas e diferentes aplicações. O primeiro passo, portanto, é definir quais as concepções do tema “instituições” são passíveis de análise e quais dentre elas podem mais contribuir para o entendimento da lógica econômica aplicada ao processo de desenvolvimento.

Williamson (1998) destaca 4 níveis de análise das instituições, que podem ser resumidos na Figura 1.1.

Figura 1.1 – Economia Institucional

Fonte: Williamson (1998, p. 26, tradução nossa)

Na Figura 1.1 a seta sólida significa que o nível acima impõe restrições ao de baixo. A seta pontilhada, por sua vez, indica *feedback*, que os níveis abaixo também influenciam de certa forma os níveis superiores.

O primeiro nível trata do enraizamento social, composto pelas instituições informais, costumes, tradições, normas e religião. É considerado como dado pela maioria dos economistas em função de sua dificuldade de mudança; alterações levariam entre cem e mil anos para ocorrerem.

Enquanto as regras informais se localizam no Nível 1, Williamson (1998) aloca no Nível 2 o conjunto de regras formais que regulamentam o funcionamento da sociedade. Temos, portanto, os sistemas político e judiciário e a burocracia governamental. Mudanças neste nível também são difíceis e demoradas. Exceto por eventos como guerras, revoluções ou similares, levam entre 10 e 100 anos. É importante destacar que, neste estudo, será feita referência ao

termo Ambiente Institucional como o conjunto dos níveis 1 e 2, ou seja, as “regras do jogo”, ou as regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento do sistema econômico (DAVIS; NORTH, 1971, p. 6).

Outros autores, como Rosenberg e Birdzell (1986), Coase (1992), Levy e Spiller (1994), Olson (1996), e Henisz (1997) concordam que este conjunto de regras que definem o Ambiente Institucional e envolvem fundamentalmente a definição e garantia dos direitos de propriedade é crucial para a produtividade de uma economia e que é preciso lançar esforços para aperfeiçoá-los. Segundo Fiani (2013), no entanto, o enfoque dado ao ambiente institucional tem apresentado resultados divergentes e poucos conclusivos, o que será abordado posteriormente no decorrer deste trabalho.

O terceiro nível é o dos arranjos institucionais, definidos por Williamson (1986, p.105) como “a matriz institucional no interior da qual as transações são negociadas e executadas”. É nesse nível que ocorre o “jogo em ação”, em que as regras específicas a serem adotadas em um determinado tipo de transação são definidas, tendo como pano de fundo as regras mais gerais, formais e informais, que constituem os níveis acima. Na definição de Davis e North (1971), um arranjo seria o grupo de regras que define a configuração de cooperação ou competição entre os agentes econômicos.

Desta forma, cada sociedade deve buscar a composição de arranjos mais adequada a seu contexto. Os arranjos, que também podem ser vistos como formas de organização da atividade econômica, podem assumir diferentes estruturas, que serão adotadas de acordo com as características das transações que pretendem realizar. Modificações nos arranjos institucionais de alguns setores podem ser realizados no intervalo de uma década.

Por fim, o quarto nível chega ao tema da alocação de recursos e do emprego, foco da economia neoclássica e da Teoria da Agência. Nele, estão as decisões que levam em conta preços e quantidades (neoclássicos), ou estruturas de alinhamento de incentivos em contratos em função dos níveis de aversão a risco (Teoria da Agência). Alterações neste nível ocorrem a todo tempo, em função das dinâmicas conhecidas do mecanismo de preço e dos atores envolvidos.

A Teoria da Agência também pode ser considerada como uma forma de análise de arranjos institucionais, como destaca o próprio Williamson em um momento anterior (WILLIAMSON, 1991). Isso porque ela também prevê estruturas no interior das quais acontecem as transações. A diferença fundamental é que a Teoria da Agência considera – ao

contrário da TCT – a possibilidade da construção de contratos completos, ou seja, que prevejam todas as possíveis contingências sem a necessidade de ajustes *ex-post*.

Esta pesquisa optou por focar o terceiro nível elencado por Williamson (1998), os arranjos institucionais, tendo como base a Teoria dos Custos de Transação. Para entender o porquê desta escolha, será feita uma breve análise da discussão acerca dos demais níveis, de forma a demonstrar que os arranjos institucionais são um campo de pesquisa mais promissor, com evidências mais concretas de que “a construção de arranjos institucionais adequados é condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas” (FIANI, 2013, p. 8).

1.1.1 Por que não discutir a alocação de recursos?

O quarto nível abordado por Williamson (1998) trata, como dito anteriormente, do nível da alocação de recursos. Fiani (2011) discute a vertente dos economistas que defende a tese de que uma economia organizada por meio de mercados competitivos, por si só e sem intervenção, seria a melhor maneira de promover a alocação de recursos e, assim, o desenvolvimento. Essa vertente Fiani (2011) denominou de “Abordagem dos Mercados” do desenvolvimento econômico.

A partir da década de 1980, a Abordagem dos Mercados, cuja base teórica é a Teoria do Equilíbrio Geral, passou a ser considerada a corrente econômica *mainstream* no estudo dos problemas do desenvolvimento. Os economistas defensores desta corrente assumiram posições de liderança nas principais agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, ajudando a tornar a Abordagem dos Mercados hegemônica.

Segundo Fiani (2011, p. 17), a conclusão dos autores ligados à Abordagem dos Mercados é a de que o subdesenvolvimento é o resultado de uma alocação ineficiente de recursos, que por sua vez resultaria de obstáculos ao livre funcionamento dos mercados. A melhor forma de alcançar o desenvolvimento, portanto, seria promover a alocação eficiente dos recursos, conseguida apenas por meio da livre competição no mercado que possibilita o alcance do ponto de equilíbrio entre oferta e demanda e assim a sinalização da escassez relativa dos recursos. Deste ponto de vista, tudo que interfira no livre funcionamento dos mercados seria prejudicial ao processo de desenvolvimento.

Em sua crítica à aplicação da Abordagem dos Mercados à questão do desenvolvimento, Fiani (2011) destaca que há falhas nas premissas da TEG quando aplicadas a esse tipo de processo. Uma delas é que há uma série de problemas, como retornos crescentes de escala,

assimetria de informação, bens públicos, externalidades, dentre outros, característicos do caminho do desenvolvimento, que colocam em xeque a possibilidade de alcance de mercados competitivos, base da TEG. Além disso, “a Teoria do Equilíbrio Geral não consegue demonstrar que essa economia terá apenas um conjunto de preços de equilíbrio, e que uma vez fora do equilíbrio ela retornaria a ele” (FIANI, 2011, p. 54). Isso significa que, uma vez ocorrido alguma mudança drástica, possibilidade bastante comum em processos de desenvolvimento, não há nenhuma garantia de que uma economia organizada apenas por mercados irá caminhar rumo à eficiência. Essas falhas de mercado claramente denotam a necessidade de outras instituições para a organização da economia.

1.1.2 Por que o interesse nos arranjos e não nos ambientes institucionais?

A discussão acerca do ambiente institucional – considerado aqui como a união dos dois primeiros níveis citados por Williamson (1998) da figura 1.1 – sempre concentrou boa parte das pesquisas sobre o papel das instituições no desenvolvimento. Apesar disso, é possível afirmar que sua literatura “tem obtido resultados frequentemente inconclusivos” (FIANI, 2013, p.8). Isso acontece, ainda segundo Fiani (2013), em função da dificuldade em estabelecer modelos e padrões comparativos quando se trabalha com um grupo de regras, formais e informais, tão amplo e heterogêneo. De forma geral, as tentativas giram em torno de conceitos como democracia ou poliarquia, conceito cunhado por Dahl (1972) que se refere a regimes de governo com altos níveis de liberdade e participação na escolha de seus representantes e na disputa política.

North, Wallis e Weingast (2009) aprofundaram esse debate ao discutir a chamada Ordem de Acesso Aberto. Segundo os autores, no decorrer da história, para disciplinar e administrar os conflitos existentes no interior das sociedades, dois tipos de Estados surgiram: o Estado Natural e a Ordem de Acesso Aberto (ainda que cada tipo apresente suas variantes). O primeiro tipo pode ser definido como sendo uma coalizão entre elites dominantes, com o objetivo de manter e expandir os benefícios entre eles. Sua principal característica é o controle das atividades econômicas de forma a garantir a manutenção do status quo, reproduzindo a estrutura de benefícios. Esse foi o primeiro modelo de Estado da história, resistindo até os dias atuais.

O outro tipo, a Ordem de Acesso Aberto, se diferenciaria do Estado Natural por características como o monopólio do uso da violência nas mãos das forças militares e policiais

subordinadas ao sistema político, o qual é limitado por restrições legais, e a necessidade de legitimidade popular para que o partido ou facção política se mantenha no poder. Este tipo de Estado, em que há mais liberdade econômica, geraria um ambiente mais propício à inovação tecnológica, considerada por Schumpeter como a grande promotora do desenvolvimento por meio do processo de “destruição criadora”.

Segundo North, Wallis e Weingast (2009), o mesmo mecanismo que faz da inovação o motor do desenvolvimento econômico afetaria também o sistema político. Ao criar novos padrões, a economia exige dos autores políticos um poder de adaptação e criação semelhante, de forma que sejam desenvolvidas novas organizações para representar novos interesses e novas instituições mais aptas a lidar com os novos desafios.

Sendo assim, a Ordem de Acesso Aberto, por meio de um mecanismo similar à seleção natural, seria mais capaz de escolher os governantes mais competentes e, desta forma, mais eficiente que o Estado Natural na busca por soluções aos problemas enfrentados pela sociedade e na promoção do desenvolvimento. O conceito de eficiência aqui inclui o de que estas soluções seriam obtidas com a redução de seus custos.

Fiani (2013) elenca, no entanto, algumas lacunas na teoria, decorrentes principalmente do caráter peculiar da competição política. Inicialmente, cita a literatura de *Public Choice* para destacar que, em virtude do alto custo de se obter todas as informações necessárias, a racionalidade dos eleitores é limitada. Se é reconhecido que os eleitores não se informam corretamente, também não é garantia que os melhores “empreendedores políticos” serão eleitos. Além disso, segundo North (1990), apesar de a democracia facilitar o acesso à classe política (reduzindo o custo de cada transação política), há um aumento considerável dos custos inerentes a um sistema plural, aqueles decorrentes da comunicação e negociações necessárias para o alcance de consensos (a quantidade de transações políticas é significativamente expandida).

Além disso, o próprio North (1990) destaca, ainda, que a ideologia – considerada como o conjunto de crenças sobre o mundo que todo ser humano possui – é um fator de distorção das percepções tanto de empreendedores políticos quanto de eleitores. Sendo assim, ela é fonte de equívocos múltiplos nas decisões que afetam as políticas públicas. Todas essas questões teóricas, somadas a verificações empíricas igualmente inconclusivas (PRZEWORKSKI e LIMONGI 1993; PERSSON e TABELLINI, 2006) deixam clara a dificuldade em se formatar uma teoria relacionando determinados tipos de ambientes institucionais ao desenvolvimento. Nesse sentido, Fiani (2013) conclui:

Com efeito, é possível argumentar no sentido contrário: que a democracia pode ser um fator que dificulta o desenvolvimento. É possível apontar as contradições entre as

necessidades de transformação exigidas pelo processo de desenvolvimento econômico e a necessidade da democracia de alcançar consensos e compromissos. Obrigada a construir consensos, a democracia resultaria sempre em soluções intermediárias, que não conseguiriam promover as mudanças radicais necessárias ao desenvolvimento. É o argumento, por exemplo, de Leftwich (1993, 1994), que aponta o fracasso de programas de distribuição de terras em países do Terceiro Mundo como caso típico. (FIANI, 2013, p. 15 e 16)

Este trabalho, portanto, utilizará a abordagem dos arranjos institucionais, que tem como uma de suas bases a Teoria dos Custos de Transação.

1.2 Conceitos da Teoria dos Custos de Transação (TCT)

A Teoria dos Custos de Transação surge a partir da crítica de Coase (1937) à Teoria clássica e à ideia de que o sistema econômico é autorregulável pelo mecanismo de preços. Dessa crítica, nasce a primeira pergunta de Coase: *“Having regard to the fact that if production is regulated by price movements, production could be carried on without any organisation at all, well might we ask, why is there any organisation?”* (COASE, 1937, p. 388)². Coase (1937) argumenta que o sistema de preços não é o único mecanismo de coordenação da economia, destacando assim, a existência de um modo alternativo de produção ao *mercado*, que é a *firma*.

Williamson (1975) retoma a discussão sobre esses “modos de produção”, os quais chama de *governance structures*, utilizando os termos *hierarquia* – ao se referir à estrutura em que as transações são realizadas intrafirma – e *mercado*. Como já foi dito, optar-se-á aqui pela utilização do termo *arranjo institucional* para fazer referência às estruturas de governança, com o objetivo de evitar possível confusão com o termo governança, que em português assume significados amplos e diversos. Da mesma forma, será adotado o termo *firma* ou *arranjos hierárquicos*, em vez de “hierarquia”.

A TCT, portanto, irá discutir as questões envolvidas com a adoção de cada um desses arranjos institucionais. Por trás desta escolha está a suposição da existência dos custos de transação, que dá nome à teoria. Os teóricos clássicos utilizam em seus modelos um mundo composto apenas de custos de produção, desconsiderando a existência dos custos de transação. A utilização de modelos ideais é importante para o desenvolvimento científico na medida em que permite identificar padrões e simplificar a análise. No entanto, é desaconselhável utilizá-

² Levando em conta o fato de que se a produção é regulada pelo movimento dos preços ela poderia ser exercida sem nenhuma organização, nós poderíamos perguntar, por que as organizações existem? (COASE, 1937, p. 388, tradução nossa).

los quando a simplificação e desconsideração de variáveis distorce a análise, levando a resultados equivocados. Sendo assim, é indispensável que se utilize um modelo explicativo que preveja em sua composição a presença de custos de transação, sem os quais os resultados são distorcidos.

A TCT também trata, ao estudar outros modos de organização da atividade econômica que não os mercados, de um tema fundamental ao processo de desenvolvimento: a coordenação. Muitos dos investimentos necessários na fase de desenvolvimento de um país são complementares e interdependentes. Ao tomar uma postura unilateral, de busca de interesses individuais dos agentes, conforme prevê o modelo clássico, muitos deles não ocorreriam. A coordenação deve ser almejada, portanto, por meio do incentivo à cooperação e consequente redução dos conflitos, o que diminui custos de transação.

De forma bem resumida, a TCT propõe que há, para a realização de um determinado tipo de transação econômica no contexto de certo ambiente institucional, um determinado arranjo institucional que mais reduz os custos de produção e de transação. Assim, o conjunto de características das *transações* é o principal determinante do arranjo institucional envolvido. Esta é a hipótese central da TCT, a Hipótese do Alinhamento. Nas palavras de Williamson (1998, p.37), “transactions, which differ in their attributes, are aligned with governance structures, which differ in their cost and competence, so as to effect a (mainly) transaction cost economizing result”.³

Para chegar aos tipos de arranjos institucionais privados (firma, mercado, híbridos), procurar-se-á inicialmente entender o conceito de transação e as premissas por trás da teoria.

1.2.1 Transação e custos de transação

O conceito inicial (e fundamental) é o de *transação*. O primeiro economista a sugerir a transação como unidade de análise da ciência econômica foi Jonh R. Commons, considerado, juntamente com Veblen, Holmes e outros, os chamados “Velhos Institucionalistas”, aqueles que primeiro consideraram a influência das instituições no comportamento econômico. Na definição de Commons (1931):

[...] transactions are, not the "exchange of commodities," but the alienation and acquisition, between individuals, of the rights of property and liberty created by society, which must therefore be negotiated between the parties concerned before

³ “transações, que diferem em seus atributos, são alinhadas com estruturas de governança, que por sua vez se diferenciam em seus custos e competências em promover (principalmente) um resultado que reduz custos de transação” (WILLIAMSON, 1998, p.37, tradução nossa).

labor can produce, or consumers can consume, or commodities be physically exchanged. (COMMONS 1931, p. 653)⁴

Commons (1931), portanto, faz uma distinção entre transação e troca, considerando a primeira bem mais ampla que a segunda. Para ele, a transação envolve não apenas a troca, como também todo processo antes, durante e depois da mesma, constituindo-se em processos dinâmicos, complexos e essencialmente compostos por conflitos. Em outras palavras, Guedes (2013) explica a questão:

[...] a troca — entendida como a transferência física de bens e serviços — somente pode acontecer quando certas instituições especificuem e delimitem, antes, os direitos de propriedade sobre os objetos/serviços trocados. Do mesmo modo, depois que a troca se realiza as instituições continuam a vigir, presidindo as formas de uso dos recursos e protegendo o direito de apropriação dos seus titulares, no presente e no futuro. (GUEDES, 2013, p.284)

Williamson (1985) também toma a transação como a unidade de análise, resumindo o conceito de transação como sendo a transferência de um ativo entre duas atividades econômicas diferentes. Adota-se um conceito mais amplo, que considera como transação não só a troca de ativos e seus direitos de propriedade entre empresas, mas também a passagem do ativo entre atividades distintas no interior de uma mesma empresa.

O próximo conceito, decorrente da definição de transação, é o de *custos de transação*. Os custos de transação são, portanto, de acordo com a definição acima, aqueles decorrentes da transferência de um ativo entre interfaces separáveis. É a existência de custos de transação que responde a pergunta de Coase (1937) sobre por que as firmas existem. Segundo o autor, elas existem porque em algumas transações há custos significativos para se acessar o mercado. São aqueles provenientes das tarefas de planejar, buscar informações diversas e agentes dispostos a transacionar, negociar e elaborar contratos, mensurar e monitorar o produto ou serviço prestado, e de renegociar ou adaptar os termos acordados dependendo de futuros acontecimentos. Segundo Pessali(1998):

“Se o mecanismo de preços do mercado apresenta custos para ser utilizado, pode ser que, através de acordo ou contrato, dois (ou mais) agentes encontrem um meio de evitá-los ou reduzi-los - isso porque estabelecer contratos também tem custos, tanto ex ante quanto ex post -, tornando a mesma transação mais barata”. (PESSALI, 1998, p. 20):

⁴ [...] transações não são “troca de commodities”, mas a alienação e aquisição, entre indivíduos, de direitos de propriedade e liberdade criados pela sociedade, os quais devem portanto ser negociados entre as partes envolvidas antes que o trabalho possa produzir, consumidores possam consumir, ou commodities sejam fisicamente trocadas. (COMMONS 1931, p. 653, tradução nossa)

A partir dessa constatação surge, então, a segunda pergunta “coaseana”: “*why, if by organising one can eliminate certain costs and in fact reduce the cost of production, are there any market transactions at all? Why is not all production carried on by one big firm?*” (COASE, 1937, p. 394)⁵. A resposta para essa pergunta vem do fato de que não apenas os custos de planejamento, elaboração de contratos, monitoramento e adaptação devem ser levados em conta, mas também os custos de produção. Aqui, faz-se necessário um esclarecimento. Ao considerar custos de transação **todos** aqueles decorrentes da transferência de um ativo entre duas atividades distintas, é preciso assumir que ali estão também inclusos os custos de produção. Assim, a existência dos mercados é justificada pelo fato de que, para algumas transações, ele é o arranjo que mais contribui para a redução dos custos totais de transação.

1.2.2 Pressupostos comportamentais: racionalidade limitada e oportunismo

Entendidos os conceitos de transação e custos de transação, o próximo passo é compreender os pilares que dão razão à sua existência. Serão abordados a seguir os dois pressupostos acerca da natureza e do comportamento humano que são bases da teoria: a racionalidade limitada e o oportunismo.

O pressuposto da racionalidade limitada defende que o ser humano tem sua atuação cognitiva intencionalmente racional, mas sua capacidade é limitada (SIMON, 1957 e 1961). As pessoas tentam ser racionais, mas o são apenas parcialmente, porque não estão disponíveis todas as informações necessárias e, ainda que estivessem, seria impossível acessá-las plenamente devido às limitações temporal e cognitiva. Desta forma, “as organizações (firmas) são formas úteis de ‘unir’ capacidades limitadas para levar a bom fim os propósitos humanos” (PESSALI, 1998, p.25). Ainda há um fator que acentua a limitação da racionalidade, que é a presença de complexidade e incerteza. Em um mundo cada vez mais complexo e mutável, não só o indivíduo é incapaz de obter todas as informações necessárias, como também os contextos mudam rapidamente. Na incidência de ambientes de maior complexidade e incerteza, a limitação cognitiva será ainda mais relevante.

O segundo pressuposto básico é o do oportunismo. Para a TCT, o ser humano é oportunista, de forma que buscará, sempre que possível, o interesse próprio. Na presença de

⁵ Se qualquer um, produzindo internamente, pode eliminar custos reduzindo os custos de produção, por que existem mercados? Por que toda a produção não é realizada dentro de uma única grande empresa? (COASE, 1937, p. 394, tradução nossa).

racionalidade limitada, essa busca se dará de forma velada, manipulando os limites cognitivos das partes envolvidas a seu favor. De acordo com Williamson (1985):

[...] opportunism refers to the incomplete or distorted disclosure of information, especially to calculated efforts to mislead, distort, disguise, obfuscate, or otherwise confuse. It is responsible for real or contrived conditions of information asymmetry, which vastly complicate problems of economic organization. [...] Plainly, were it not for opportunism, all behavior could be rule governed. This need not, moreover, require comprehensive preplanning. Unanticipated events could be dealt with by general rules, whereby the parties agree to be bound by actions of a joint profit-maximizing kind. (WILLIAMSON, 1985, p. 47-48).⁶

São esses dois pressupostos que fundamentam a TCT. A racionalidade limitada associada ao oportunismo, em ambientes de complexidade e incerteza influenciam muito todos os tipos de custos de transação, desde a busca de informações, passando pela elaboração do instrumento contratual, pelo monitoramento das atividades e pela realização de ajustes posteriores. Em um mundo de racionalidade ilimitada e sem oportunismo, os custos de transação seriam praticamente irrelevantes.

Os custos de transação podem ser classificados como *ex ante* (anteriores ao início da transação) ou *ex post* (posteriores ao início da transação). Williamson defende que, por causa da racionalidade limitada, é impossível levantar todos os imprevistos e as possíveis contingências *ex ante*, de forma que os contratos são inerentemente e gravemente incompletos. Na presença de oportunismo, será preciso incluir mecanismos preventivos. Segundo Pessali (1998):

[...] os contratos devem conter salvaguardas ou precauções (que podem ser vistas como práticas institucionais) para a presença e os efeitos negativos ou contraproducentes de tais tipos de imprevistos. A recomendação é intensificada se as transações estão sujeitas a alto grau de oportunismo, pois as partes poderão tirar ainda mais proveito mútuo da transação atuando na presença de garantias ou salvaguardas. (PESSALI, 1998, p. 28)

Williamson sugere que, para evitar uma espiral de desconfiança que tende a aumentar os custos de transação, os agentes podem estabelecer compromissos confiáveis (*credible commitments*). Ao investir na efetivação de compromissos desse tipo, como o estabelecimento de laços informais ou a criação de ativos que não poderiam ser utilizados em outros negócios ou para outras empresas, os chamados ativos específicos, os agentes economizam custos de

⁶ [...] oportunismo se refere à divulgação incompleta ou distorcida de informações, especialmente àqueles esforços destinados a enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar ou ainda confundir. Ele é responsável por condições reais ou inventadas de assimetria de informação, que muito complicam os problemas de organização econômica. [...] Claramente, se não fosse por oportunismo, todo o comportamento poderia ser disciplinarmente governado. Esta necessidade, adicionalmente, não exigiria planejamento prévio abrangente. Eventos imprevistos poderiam ser tratados por regras gerais, em que as partes concordam em se comprometer com ações de maximização do lucro conjunto.

transação. Por trás da TCT, portanto, está a ideia exposta por Williamson (1985, p.32) de que os arranjos institucionais estão submetidos ao seguinte imperativo: organizar transações de forma a economizar em um contexto de racionalidade limitada ao mesmo tempo em que se resguarda dos riscos de oportunismo. Tal imperativo se baseia em um conceito mais amplo do problema econômico e significativamente diferente daquele baseado apenas na ideia de que se deve maximizar o lucro.

1.2.3 Atributos das transações: especificidade, incerteza e frequência

Uma vez entendidos os pressupostos cognitivos e comportamentais, é possível partir para as características das transações que influenciam a escolha do arranjo institucional preferível. São elas: a especificidade dos ativos envolvidos na transação, a incerteza presente no contexto e a frequência com que ela ocorre.

Segundo Williamson (1991), a *especificidade* é uma medida do grau que um determinado ativo envolvido na transação pode ser reempregado para usos alternativos ou por outros agentes sem que haja perda de sua capacidade ou valor produtivo. Ativos específicos seriam, portanto, “aqueles que não podem ser aplicados em uma atividade diferente daquela para a qual foram planejados, sem com isso sofrerem uma redução expressiva no seu valor, além daquela que eventualmente decorra da depreciação pelo uso” (FIANI, 2013, p.25). A especificidade, portanto, está associada à necessidade ou não de investimento em ativos específicos para a produção de algum bem ou serviço.

Ela pode se manifestar de diferentes formas (WILLIAMSON, 1985), entre as quais estão:

- 1) Especificidade geográfica: em que o investimento é realizado de forma que as partes estejam geograficamente próximas, permitindo economias em diversos aspectos, (estoque e transporte, por exemplo);
- 2) Especificidade física do ativo: quando investe-se com o objetivo de realizar uma transação sob medida, com especificações físicas únicas;
- 3) Especificidade de ativos humanos: situações em que é preciso significativo investimento em uma determinada qualificação, ou que necessite tempo para que a especialização seja obtida por meio do “aprender fazendo”;
- 4) Ativos dedicados: quando o investimento visa a atender a demanda de um ou alguns determinados clientes, sem os quais ele não se justificaria;

- 5) Ativos relacionados a marcas: em que são necessários investimentos para cumprir exigências oriundas da utilização de determinada marca;
- 6) Especificidade temporal: “onde o tempo envolvido no desenrolar da transação pode implicar em perda de valores transacionados, como no caso de produtos perecíveis” (PESSALI, 1998, p.33).

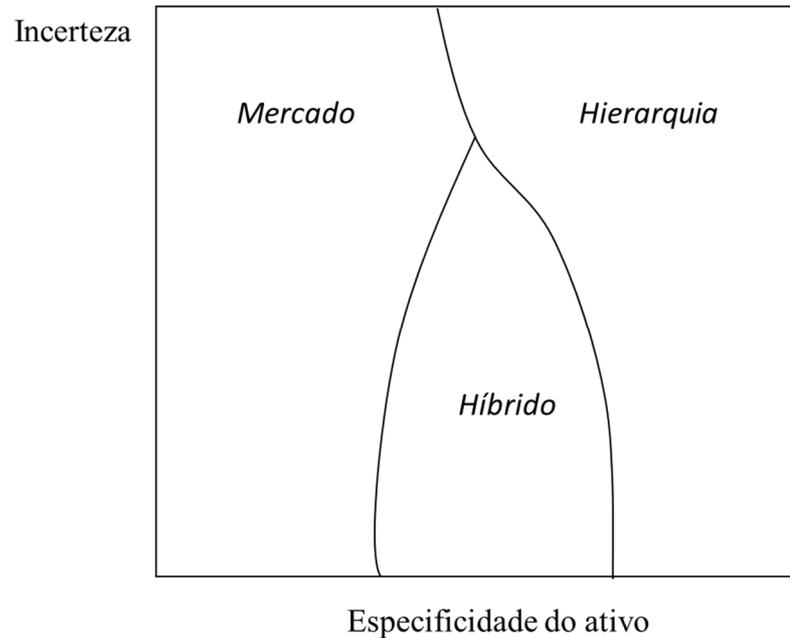
De acordo com Williamson (1996), o conceito de ativos específicos é fundamental para a TCT, porque em um contexto de complexidade e racionalidade limitada como o que vivemos, os contratos serão sempre incompletos. Se não houver especificidade, isso não será problema, porque a contraparte da transação pode ser substituída sem grandes perdas. No entanto, caso a transação envolva o uso de ativos específicos, a substituição da contraparte será muito custosa, podendo ser até impossível. O risco de perdas é ampliado substancialmente. O arranjo institucional que diminui os custos de transação, nesse caso, deve fornecer salvaguardas às partes, para que possam alcançar os ganhos projetados.

O outro fator que influencia a escolha do arranjo institucional é a presença de complexidade e incerteza. Enquanto a complexidade consiste no grau de multiplicidade de questões a serem analisadas para se tomar uma decisão, a incerteza se refere à dificuldade de se prever a probabilidade de eventos futuros. Como já afirmado, considerando a racionalidade limitada dos agentes, em ambientes de complexidade e incerteza, é impossível – ou extremamente custoso – que os contratos sejam completos, ou seja, que prevejam todos os possíveis eventos de uma relação econômica.

Para efeito de descrição das transações, será considerado o atributo *incerteza* (que será naturalmente acentuada pelo grau de complexidade), que pode ser ambiental, quando diz respeito à dificuldade de prever eventos relacionados ao ambiente em que a organização está inserida, ou comportamental, quando se trata da dificuldade em se prever a forma como as partes agirão, que é oriunda da possibilidade de atuação oportunista. A racionalidade limitada perante um mundo complexo, com presença de oportunismo e em estado de constante mudança, determinará que alguns arranjos sejam mais adequados que outros.

A figura abaixo resume a visão de Williamson (1991) acerca da adequação dos arranjos em função da presença de incerteza e da especificidade do ativo.

Figura 1.2 – Respostas organizacionais à incerteza



Fonte: Williamson (1991, p.292, tradução nossa)

Em ambientes de grande incerteza, a forma híbrida enfrentará mais dificuldades, porque tem boa parte de suas decisões tomada de forma compartilhada, necessitando de processos de negociação. Os arranjos mercado e firma são mais adequados, porque possuem estruturas de tomada de decisão mais ágeis: a firma, por meio da hierarquia; o mercado, com a sua flexibilidade para contratar e trocar fornecedores. À medida que a incerteza diminui, a forma híbrida assume seu espaço, se adequando melhor a transações com necessidade moderada de investimento em ativos específicos. Por fim, a *frequência* também influencia os custos de transação e, portanto, o arranjo mais adequado para o tipo de transação. Quando o evento acontece uma ou poucas vezes, os custos de transação serão pouco representativos, não havendo necessidade da criação de salvaguardas contratuais. À medida que a frequência aumenta, no entanto, serão necessários maiores controles que garantam a cooperação e menores custos de renegociações.

Uma vez entendidos os pressupostos da teoria e os atributos da transação, será discutido como os arranjos se comportam frente a uma questão fundamental para a teoria econômica: a adaptação.

1.2.4 Tipos de adaptação: autônoma e coordenada

Outro importante atributo a ser levado em consideração para a análise dos arranjos institucionais é o mecanismo de adaptação. Em um contexto de incerteza com grandes e constantes alterações no ambiente em que a transação se processa, a forma como ela se adapta a mudanças é determinante para sua sobrevivência. Nesse sentido, Williamson (1975) destaca, a partir das contribuições de Hayek (1945) e Barnard (1938), dois tipos de adaptação: a autônoma e a coordenada.

Segundo Hayek (1945), a mudança é o principal motivo pelo qual os problemas econômicos ocorrem e o principal problema econômico da sociedade seria a forma como as organizações precisam, rapidamente, se adaptar a determinadas circunstâncias de tempo e espaço, opinião esta compartilhada por Williamson (1996). Tal entendimento se relaciona com as teorias evolucionárias, para as quais as mudanças no ambiente e as respostas dadas pelas empresas são as grandes propulsoras do sistema capitalista.

Para Hayek (1945), o sistema de preços é o mecanismo mais eficiente para promover a adaptação. Esta adaptação, promovida pelo mercado é chamada de adaptação autônoma. Segundo Fiani, (2013):

[...] ocorre quando cada agente busca individualmente e de forma unilateral a melhor resposta para a mudança no ambiente de transação. O mercado é o lugar por excelência da adaptação autônoma, pois cada agente – vendedor e comprador – decide por conta própria como deve reagir a mudanças no ambiente. (FIANI, 2013, p.26)

Na adaptação autônoma, os grandes incentivos decorrentes da competição do mercado gerariam o resultado mais eficiente. No entanto, se a transação em análise ocorre na presença de algum tipo de ativo específico, esta competição é prejudicada, de forma que não é mais possível garantir que a busca independente e espontânea gerará a melhor adaptação. Nesse momento, se faz necessário citar o um célebre exemplo proveniente da Teoria dos Jogos. Segundo Fiani (2011, p. 114), “a Teoria dos Jogos é um campo da matemática aplicada que estuda os processos de interação estratégica. Uma situação é dita de interação estratégica quando a ação de cada agente envolvido na situação – os jogadores – afeta os demais, e todos sabem disso”.

Fiani (2013) cita o jogo da “Caça ao Cervo” para exemplificar um caso em que a busca pelo interesse individual proveniente da adaptação autônoma por meio dos mercados pode resultar em falhas de coordenação, ou seja, pode levar a economia a um equilíbrio inferior ou ineficiente.

O jogo trata da jornada de dois caçadores. Para caçar o cervo, animal de grande porte, é requisito que eles atuem em conjunto, mantendo suas posições durante toda a caçada. Sozinhos

não conseguirão. Cada caçador, no entanto, tem uma segunda opção, que é a de caçar uma lebre, animal pequeno que pode ser obtido individualmente, sem a ajuda do outro. Caso opte por perseguir a lebre, no entanto, o caçador abandona seu posto, resultando no fracasso da caça ao cervo.

Nessa situação, o caçador que abandona não precisa dividir a lebre, porque considera-se que ele pode escondê-la. Além disso, como a posição que devem assumir para a caça ao cervo não pode ser vista pelo parceiro, eles podem sair sem serem notados. A tabela 1.1 resume o contexto do jogo:

Tabela 1.1 – Jogo da Caça ao Cervo

Caçador A	Caçador B	
	Cervo	Lebre
Cervo	3,3	0,1
Lebre	1,0	1,1

Fonte: Elaboração própria

A tabela atribui um par de números para cada combinação de opções escolhidas, de forma que o primeiro algarismo representa a recompensa do Caçador A e o segundo, a do Caçador B. É possível notar que se qualquer um dos dois abandona seu posto para caçar a lebre, o parceiro não consegue caçar nada (representado na tabela pelas combinações “1,0” e “0,1”). Se os dois mantêm suas posições, conseguem caçar o cervo, recebendo uma grande recompensa (“3,3”). Finalmente, se ambos deixam seus postos, terão uma pequena recompensa cada (“1,1”).

De acordo com a Teoria dos jogos, há dois equilíbrios de Nash nesse jogo: a alternativa em que ambos caçam a lebre ou em que ambos caçam o cervo. No entanto, se os atores não tiverem segurança quanto à cooperação da outra parte, para não correrem o risco de ficarem sem caça, eles buscarão o equilíbrio inferior, que oferece uma recompensa muito menor.

O jogo da Caça ao Cervo exemplifica uma situação muito comum em que a busca individual e independente pelo interesse próprio gera resultados ineficientes. Nesses casos, que ocorrem em abundância na economia real, fica evidente a necessidade de alguma forma de coordenação. Por esse motivo, dependendo das características da transação, outro tipo de mecanismo de adaptação será mais eficiente. É a *adaptação coordenada*, analisada inicialmente por Barnard (1938), que ocorre no interior das firmas por meio de controles administrativos provenientes da estrutura hierárquica. Em contextos com alto grau de incerteza e especificidade,

respostas rápidas e cooperativas trarão menores custos e melhores resultados, o que justifica implantar a coordenação por meio de uma cadeia hierárquica.

É preciso ter em mente, no entanto, que a adaptação coordenada realizada por meio de estruturas hierárquicas também tem desvantagens, como os custos burocráticos e a perda de economias de escala, uma vez que a firma, ao realizar a transação internamente, a fará em uma escala menor do que a realizada no mercado, em que firmas especializadas realizam transações semelhantes para um número muito maior de clientes. Como destaca Fiani (2011):

A perda de economias de escala, porém, será tanto menos importante quanto mais específico o ativo, pois neste caso haverá poucos ofertantes e demandantes. Esse é um dos motivos pelos quais a estrutura de governança hierárquica é adequada para transações que envolvam ativos com elevado grau de especificidade”.(FIANI, 2011, p. 103)

O entendimento das questões relacionadas a capacidade e qualidade das formas de adaptação permite que se passe para uma análise mais aprofundada dos arranjos institucionais citados pela literatura. É o que será abordado na próxima seção.

1.3 Tipos de arranjos institucionais

A definição de quais seriam os tipos de arranjos institucionais possíveis começa com a primeira pergunta de Coase (1937), sobre por que todas as transações não são efetuadas em arranjos de *mercado*, sendo algumas realizadas internamente, nas *firmas*. Williamson (1975), ao formalizar a TCT, inicia a discussão atribuindo caráter discreto aos arranjos, ou seja, mercado e firma teriam características e mecanismos distintos de funcionamento. Williamson defende que não é possível associar as características que diferenciam mercados de firmas a um *continuum* com cada um dos dois arranjos em um extremo. Uma longa discussão a respeito desse tema vem sendo travada desde então, tendo autores como Claude Ménard, com ampla pesquisa sobre os arranjos *híbridos*, como defensores do caráter contínuo dos arranjos⁷.

Nesse estudo, os arranjos serão considerados estruturas discretas, pois os híbridos, supostamente localizados em algum ponto de um *continuum* entre o mercado e as firmas, são na verdade estruturas únicas, com composições de controles e incentivos próprias e distintas, não apenas na sua intensidade, mas em suas características. Segundo Fiani (2013):

O fato de o híbrido envolver agentes privados independentes e, em alguns casos, também públicos, na consecução de objetivos comuns, impõe problemas de

⁷ Aprofundamentos da discussão podem ser encontrados em Fiani (2013), Skelcher (2008, 2012), Ménard (1995, 2010, 2011) e Williamson (1996a).

cooperação e adaptação entre os agentes que são por natureza distintos daqueles enfrentados por uma hierarquia ou um mercado. (FIANI, 2013, p. 33)

Serão abordadas a seguir as diferenças conceituais de cada um dos arranjos.

1.3.1 Arranjos privados: mercados, firmas e híbridos

Como já foi visto anteriormente, o *mercado* é um arranjo institucional caracterizado pela presença de fortes incentivos, considerados como mecanismos que permitem às partes se apropriarem dos ganhos obtidos a partir de seus esforços e decisões. Nos mercados, são representados pela busca individual e independente do lucro, por meio de adaptações autônomas (unilaterais). A estrutura de incentivos propiciada pela competição em busca de aumento das receitas e redução dos custos é o motor que faz com que o mercado seja imbatível no alcance da eficiência, quando não há ativos específicos envolvidos. Nesse arranjo, considera-se *idealmente* que não há controles administrativos, pois as partes são autônomas e podem, em teoria, trocar a qualquer momento a contraparte na transação. Ou seja, uma empresa poderia deixar de comprar matéria-prima de outra a qualquer momento, caso encontrasse melhores condições em um novo fornecedor, pois o ativo não é específico.

No entanto, quando há a presença de especificidade, a opção pelo mercado passa a ser insatisfatória. A troca da contraparte pode se tornar algo extremamente custoso, uma vez que haverá poucas empresas no mercado com as características específicas do negócio em questão. Imagine, por exemplo, uma empresa que fornece serviços para produção e manutenção de cursos de ensino à distância, oferecidos em plataforma web, para um grande banco focado no setor agropecuário, especificamente para empresas e agricultores de médio porte. O banco precisa formar seus funcionários sobre as especificidades da legislação de operações agropecuárias voltada para este público. Assim, ele fornece à empresa o conteúdo e a atualiza constantemente sobre as mudanças ocorridas, para que os ajustes sejam feitos no curso.

Acontece que a empresa prestadora não tem *expertise* sobre o negócio de financiamento a empresas do setor agropecuário de médio porte, de forma que a transposição do conteúdo para o curso e sobretudo as atualizações necessárias tornam-se de difícil execução. O banco precisa ser extremamente meticuloso na requisição do serviço, detalhando sobremaneira as alterações, praticamente realizando o serviço que deveria ser prestado pela empresa fornecedora. Para que a empresa pudesse se especializar e prestar um serviço satisfatório, seria necessário criar um conjunto de salvaguardas que garantissem a continuidade do vínculo, gerando custos de

transação envolvidos com a definição, negociação, monitoramento e eventual discussão judicial do contrato. Ainda assim, o contrato seria gravemente incompleto, porque é impossível prever todas as possíveis mudanças sobre as tecnologias de educação à distância e as regras de financiamento, de forma que a melhor opção para o banco seria ele mesmo realizar o serviço, destacando um profissional com a capacitação necessária, ou seja, optando pelo arranjo hierárquico.

As *firmas* caracterizam-se pela estrutura hierárquica de comando, que é exercido por meio de controles administrativos. As transações são realizadas no interior de uma burocracia. É a hierarquia que define como será a alocação dos recursos e determina as respostas a serem dadas a cada nova mudança, processo que é chamado, como foi visto anteriormente, de adaptação coordenada. *Idealmente*, no entanto, a firma não conta com incentivos, em virtude das características da burocracia, em que a liberdade na busca de interesses próprios é substituída por orientações hierárquicas.

Tome-se mais uma vez o caso da prestação de serviços de ensino à distância. Para a criação e atualização do curso sobre as operações agropecuárias, o arranjo hierárquico é perfeitamente adequado. No entanto, caso houvesse a necessidade de um curso sobre um conteúdo de amplo conhecimento, como análise de crédito, por exemplo, não há mais a necessidade de especialização, pois há muitos cursos sobre o assunto no mercado. Por outro lado, caso o banco deseje um curso de análise de crédito aplicável a financiamentos bancários, um nível intermediário de especialização, poderia ser interessante contratar uma empresa no mercado, com um contrato de longo prazo, que possibilitasse uma forma de cooperação entre as empresas. É o caso do arranjo institucional híbrido.

Nos arranjos *híbridos* há uma combinação de controles e incentivos. São estruturas em que dois ou mais parceiros, de um lado, atuam em conjunto na tomada de algumas decisões estratégicas e compartilham os direitos de propriedade de alguns de seus ativos, e de outro, mantêm-se donos do restante da gestão de suas empresas. Para tanto, precisarão de mecanismos de coordenação das atividades conjuntas e de definição da apropriação do retorno de seus investimentos (MÉNARD, 1997, 2004).

Segundo esta definição, o arranjo híbrido tem mecanismos de coordenação compartilhados, com a presença de alguns controles administrativos que representam o compartilhamento de comando e propriedade sobre alguns ativos. Ao mesmo tempo, conta com incentivos, representados pela manutenção de parte de seus direitos de propriedade e de suas decisões estratégicas, e conseqüentemente de alguma liberdade para a busca de lucros próprios.

Para Ménard (2011), a existência de ativos compartilhados gera necessidade de coordenação. Nas questões que envolvem esses ativos, as decisões precisam ser coordenadas. Além disso, os incentivos existentes podem motivar comportamento oportunista das partes, sobretudo quando se leva em conta a atribuição dos ganhos, perdas e custos provenientes dos ativos compartilhados. Para dar conta da gestão dessas questões, será necessária uma entidade estratégica, denominada de *centro estratégico* neste trabalho. Como pode ser visto na Figura 1.3, no arranjo de mercado, essa estrutura é ausente porque não existe coordenação, a adaptação é feita de forma autônoma. Por outro lado, nos arranjos hierárquicos, o centro estratégico também está presente, mas tem poder sobre *todos* os ativos, decisões, ganhos e perdas das partes, pois todos eles são compartilhados. Isso acontece porque, ao contrário dos arranjos híbridos, nos hierárquicos, as partes não têm nenhuma autonomia.

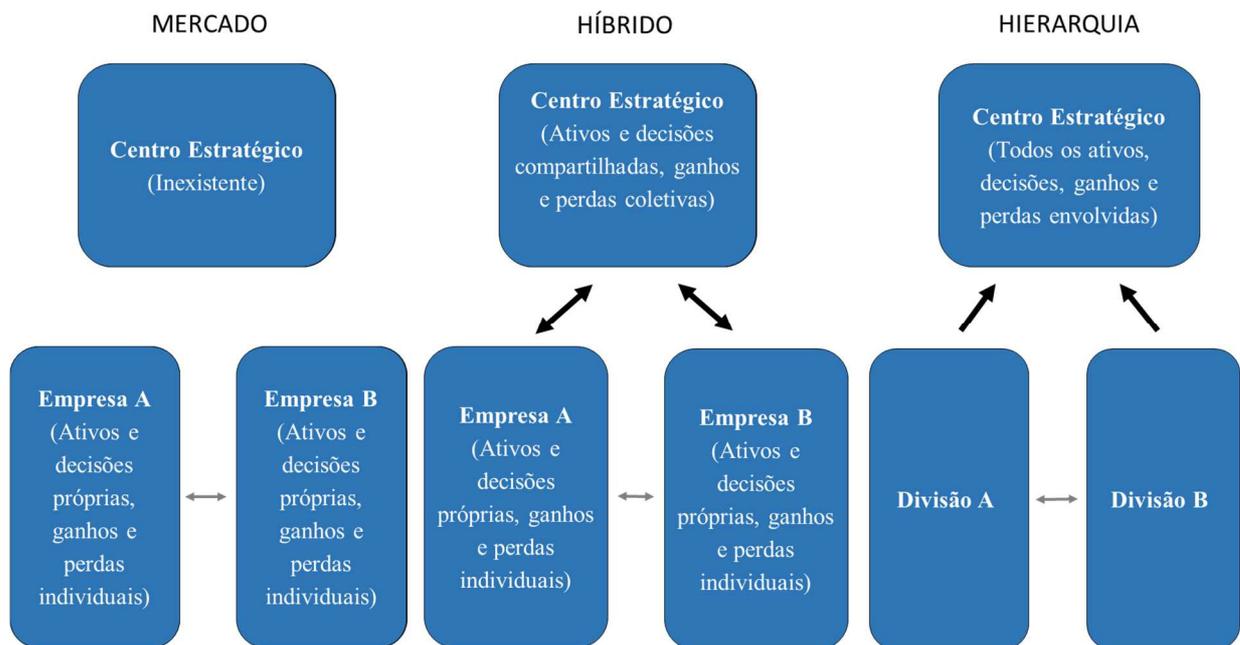
O gráfico abaixo resume os atributos de cada arranjo e o arranjo sugerido em função das características das transações:

Quadro 1.1 – Atributos dos arranjos institucionais na economia

Atributos	Arranjos institucionais		
	Mercados	Híbridos	Hierarquias
Incentivos	Fortes	Moderados	Ausentes
Controles administrativos	Ausentes	Moderados	Fortes
Adaptação autônoma	Forte	Moderada	Ausente
Adaptação coordenada	Ausente	Moderada	Forte

Fonte: Fiani (2011, p. 101)

Figura 1.3 – Centro estratégico nos arranjos institucionais



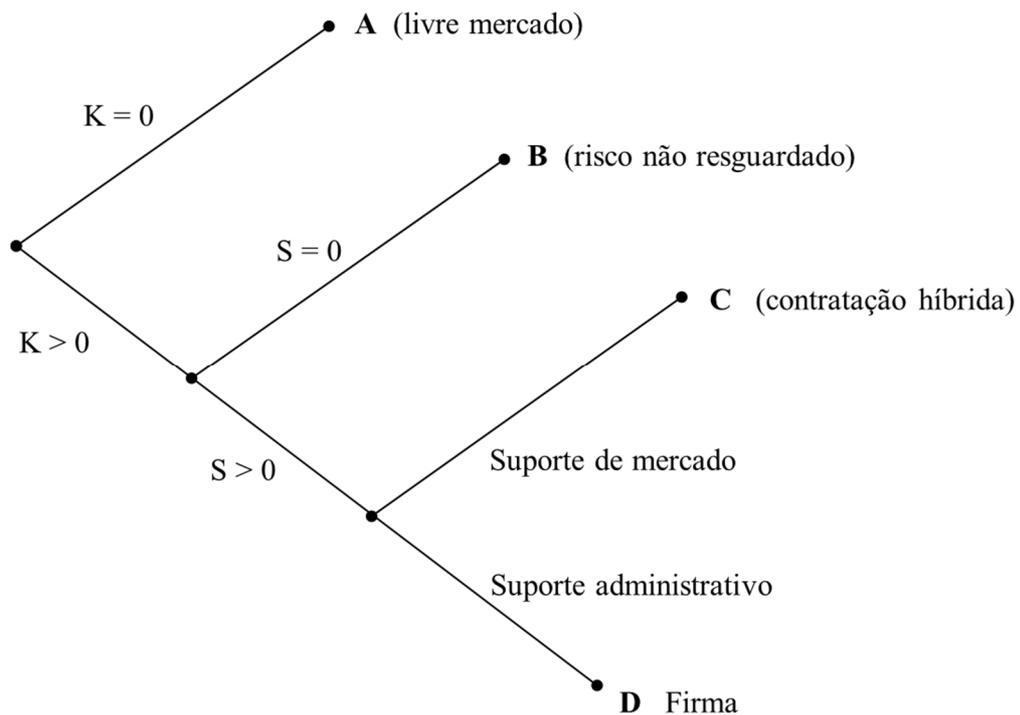
Fonte: Adaptado de Ménard (2011a)

Arranjos de mercado são caracterizados como tendo fortes incentivos e controles administrativos ausentes. Por essa razão, promoverão predominantemente uma adaptação autônoma em detrimento da coordenada. Opostamente, os arranjos hierárquicos possuem incentivos ausentes e controles robustos, realizando majoritariamente a adaptação coordenada, com pouca capacidade de se adaptarem autonomamente. Por fim, os arranjos híbridos, com incentivos e controles de intensidade moderada, disporão dos dois tipos de adaptação.

A figura 1.4 a seguir explica graficamente o arranjo mais adequado em função da presença ou não de *especificidade* da transação (K) e da forma como ele lida com a necessidade de cooperação advinda dessa característica, se com ou sem salvaguardas contratuais (S).

Se o bem não tem especificidade ($K = 0$), não terá necessidade de mecanismos que garantam a cooperação futura. Pode, portanto, ser adquirido no mercado (ponto A). Bens com alguma especificidade ($K > 0$) gerarão dependência em alguma das partes. Sendo assim, ou a empresa opta por precificar o risco ao invés de estabelecer salvaguardas contratuais (ponto B, $S = 0$); ou lança mão de algum suporte que mitigue os riscos de não cooperação. Ela poderá optar por buscar um parceiro no mercado e realizar um contrato com incentivos e controles (ponto C), ou por produzir o bem internamente, o que resulta no ponto D.

Figura 1.4 - Organização do setor privado



Fonte: Williamson (1999, p. 314, tradução nossa)

Após entender de que maneira as transações e arranjos privados podem ser descritos e analisados, pode-se seguir à análise de como a TCT se aplica ao mundo das transações públicas.

1.3.2 Arranjos públicos

A partir da década de 1980, houve um movimento de diversificação dos arranjos públicos, com o aparecimento de novas formas de organização, como privatizações, agências reguladoras, abertura de mercados para competição, parcerias com a iniciativa privada, dentre outras.

Essa diversificação reflete a tentativa do setor público de avançar em qualidade e economicidade no cumprimento dos diversos papéis que lhe são atribuídos, como de provedor de serviços públicos, infraestrutura, entre outros. Apesar de Williamson (1976) ter feito um estudo da aplicação da TCT para o setor público por meio de um caso de concorrência para contratação de concessionária de TV a cabo na década de 70, apenas mais recentemente os estudos sobre o tema se multiplicaram. Williamson (1997, 1999) só voltou a abordá-lo duas décadas depois, trazendo novas contribuições a partir de sua análise das transações realizadas pelo Departamento de Estado americano, classificadas como “transações soberanas”.

A transição dos conceitos relacionados aos arranjos privados para o mundo do setor público exige uma profunda reflexão. A forma de organização das atividades organizacionais no setor público deve levar em consideração fatores diversos daqueles do setor privado, o que inclui reflexões sobre o conceito de eficiência, *accountability* e probidade. Os objetivos e a forma de atuação das organizações do setor público têm características peculiares, que exigem um olhar específico. Esta impressão é ratificada por autores como Moe (1984, 1990), Lane (1995), Dixit (1996) e Frant (1991, 1996) cujos trabalhos serviram de inspiração para o artigo de Williamson de 1999 *Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective* e ressaltam a importância da TCT para a análise de questões fundamentais ao setor público, como burocracia, desenho organizacional, processo de formulação de políticas públicas, privatização e as diversas formas de interação público-privada.

O trabalho de Williamson de 1999 foi pioneiro na tentativa de fazer a reflexão acerca da aplicabilidade dos arranjos privados no mundo do setor público. Segundo Gernuten (2009), o artigo de Williamson (1999) é resultado do amadurecimento refletido na obra de 1996 *The Mechanisms of Governance*, em que considera que os arranjos institucionais e a opção por um deles só pode ser entendida por meio de uma complexa análise, que envolve não apenas fatores econômicos, mas também legais e organizacionais. A discussão em torno das peculiaridades presentes no setor público é resultado dessa constatação.

Williamson (1999) destaca 3 tipos de arranjos públicos, que podem ser comparados ao trio mercado/híbrido/firma. São eles: a *privatização*, a *regulação* e a *agência pública*. No artigo, faz uma análise dos atributos adicionais aplicáveis ao setor público e de que forma eles impactam na escolha pelo arranjo mais adequado. Essa discussão será aprofundada posteriormente. Antes, porém, faz-se necessária uma adaptação de alguns conceitos já tratados anteriormente para o mundo do setor público.

1.3.3 Atributos de uma transação pública

A primeira reflexão refere-se à transação pública, unidade básica fundamental para toda a discussão que se seguirá. Segundo Gernuten (2009, p. 60, tradução nossa), “a principal preocupação das transações do setor público é a entrega de serviços públicos”. Williamson (1999), por sua vez, as descreve como a prestação de serviços com foco em problemas contínuos, com alternativas de fornecimento limitado pelo mercado.

Segundo Cavas (2000), há três papéis envolvidos no fornecimento de serviços públicos: o consumidor do serviço (que o obtém ou o recebe), o produtor do serviço (que produz e entrega) e o provedor do serviço (que escolhe o produtor do serviço). O provedor do serviço, que será quase sempre um ente do setor público se deparará com a mesma decisão a ser tomada na análise dos arranjos institucionais privados: comprar ou produzir internamente?

Como visto anteriormente, autores como Moe (1984, 1990), Lane (1995), Dixit (1996), Frant (1991, 1996), Williamson (1999) e Dollery (2001) destacaram as peculiaridades das transações no setor público, conferindo a elas atributos adicionais àqueles previstos nos arranjos privados elencados por Williamson. Dentre eles, destacam-se a qualidade, a mensurabilidade dos serviços e a probidade.

Williamson (1999) destaca a probidade – resumida como a lealdade à liderança e à missão, ou como a obrigatoriedade de retidão e conservadorismo na conduta e de obediência ao comando e às regras estabelecidas – como um atributo específico para determinado tipo de transação pública, as chamadas transações soberanas. Tais transações, por sua vez, são caracterizadas como irrevogavelmente de competência do Estado, atividades que apenas ele pode desempenhar, pois têm especial necessidade de probidade e/ou oferece riscos à segurança nacional. São exemplos as relações exteriores, a emissão de moeda, o judiciário e a defesa nacional.

Em uma tentativa de avançar na reflexão acerca dos atributos que definem uma transação pública, Williamson (1999) sugere, ainda, uma classificação incipiente do tipo de transação com base nos atributos controle de custos, especificidade e probidade, o qual é apresentado no Quadro 1.2.

Segundo o autor, a presença de especificidade de ativos e probidade requer arranjos com mais controles e menos incentivos, que garantam o relacionamento de longo prazo e evitem o desvio de condutas. Por outro lado, quando a necessidade de controle de custos é a maior preocupação, arranjos com maiores incentivos são mais recomendados. Desta forma, para as relações exteriores, que possuem pouco controle de custos, mas alguma especificidade humana e grande preocupação com probidade, o arranjo ideal seria a agência pública. Para as transações de compras do Ministério da Defesa, que possuem significativa necessidade de controle de custos e grande especificidade, tendo a probidade como pouco relevante, seria mais indicado um contrato de longo prazo (uma forma de regulação). Para organizar as transações relacionadas à cobrança de impostos, Williamson (1999, p. 339) destaca que seria necessária uma “análise mais detalhada”, mas sugere algum tipo de regulação. Para transações de

suprimento de escritório, com grande pressão para controle de custos, o arranjo mais adequado é claramente o mercado. Por fim, o sistema prisionário, por ter grande especificidade física e algum risco de probidade, pode ser atendido por um órgão público.

Quadro 1.2 – Riscos contratuais em diferentes tipos de transações

Composição da transação	Riscos contratuais		
	Controle de custos	Especificidade dos ativos	Probidade
Relações exteriores	+	+	++
Compras Ministério da Defesa	++	++	0
Suprimento de escritório	+	0	0
Cobrança de imposto de renda	+	0	+
Prisões	+	++ ¹	+

¹Ativos físicos
 ++ = forte
 + = semiforte
 0 = fraco

Fonte: Williamson (1999, p. 339, tradução nossa)

Genugten (2009) defende que os atributos citados anteriormente, como mensurabilidade e probidade, por exemplo, devem ser alocados dentro das três classes destacados por Williamson para o setor privado (especificidade, incerteza e frequência), não devendo ser considerados como novas categorias. Destaca, no entanto, que a descrição e a relevância de cada um deles devem ser reconfiguradas para o contexto do setor público. Nesse sentido, merece especial atenção a incerteza. Ela tem, nas transações do setor público, maior relevância do que a especificidade, porque “the government as the service provider can never permit that public services are not provided and public interests not guaranteed”⁸ (GENUGTEN, 2009, p. 62). A autoridade proveniente da prerrogativa de defensor do interesse coletivo fornece vantagens legais ao setor público que tornam a incerteza nas transações públicas um atributo fundamental.

⁸ “o governo, como provedor dos serviços, nunca pode permitir que ele não seja prestado ou que o interesse público não seja garantido” (GENUGTEN, 2009, p. 62, tradução nossa).

De acordo com o autor, é possível dividir didaticamente o atributo incerteza em dois tipos: a incerteza comportamental e a incerteza ambiental. A comportamental está ligada à possibilidade de atuação oportunista na relação provedor-produtor. Nela, há dois componentes que se complementam: primeiro há a dificuldade de definir e medir a qualidade do serviço prestado, tema abordado por diversos autores, dentre eles Donahue (1989), Coles and Hesterly (1998), Marsh (1998), Grout and Stevens (2003), Ter Bogt (2003), Thynne (2003) e Richman and Boerner (2006). Esta dificuldade torna-se mais acentuada quando acrescenta-se a necessidade de probidade inerente à atuação dos agentes públicos.

A probidade é relevante porque o tomador de decisão no setor público está atrelado, por lei, a seguir alguns princípios que o fazem assumir menos riscos que os agentes privados. Ele não pode prescindir de garantir o interesse público, estando passível de penalidades diversas, que podem ser sanções administrativas – por meio de processos de improbidade que podem gerar danos morais e perda do emprego – ou desgastes políticos. O agente público, via de regra, atribuirá maior importância à redução de riscos do que aos ganhos de custo benefício, uma lógica distinta da que segue o agente privado em suas decisões.

O componente comportamental da incerteza assume importância, portanto, na medida em que o agente público precisará ser mais criterioso na escolha do prestador, assim como contar com bons instrumentos de medição da qualidade e da disponibilidade dos serviços prestados, de forma a garantir sua adequada execução. Por outro lado, o agente privado procurará mecanismos para reduzir a incerteza advinda do fato de que o agente público tem maiores poderes na relação porque assume um papel de defensor do interesse público.

A incerteza ambiental, por sua vez, diz respeito à imprevisibilidade do ambiente em que a transação ocorre, sobretudo àquela relacionada aos governantes, que frequentemente levam mais em conta aspectos políticos do que estritamente econômicos. Fica claro, portanto, que a incerteza, nas transações públicas, assume um papel central na análise e escolha do arranjo mais adequado.

Uma vez descritas as peculiaridades das transações públicas, passar-se-á à descrição das particularidades dos arranjos públicos e a forma como eles se diferenciam dos privados.

1.3.4 Tipos de arranjos públicos e suas características

Como dito anteriormente, Williamson (1999) elenca três tipos de arranjos públicos: a privatização, a regulação e a agência pública. A *privatização* – também chamada de burocracia privada pelo autor – representa a possibilidade do serviço público ser prestado por uma organização privada, ou seja, pelo mercado. A *regulação*, por sua vez, representa a opção por uma estrutura híbrida, em que o setor público realiza um contrato de longo prazo com uma instituição privada, com previsão de reembolso de alguns custos e riscos, em que há um ente regulador que realiza o acompanhamento do contrato, seu controle e renegociações. Por fim, a *agência pública* representa a tradicional estrutura de burocracia pública.

Segundo Williamson (1999), os baixos incentivos e as ineficiências ligadas à burocracia pública são resultados de escolhas deliberadas, com o objetivo de mitigar riscos inerentes às atividades e serviços prestados no setor público, ou seja, ao tipo de transação. A TCT vê a agência pública como uma estrutura de governança que é adequada para alguns propósitos e inadequada para outros. É preciso, portanto, entender (1) para que tipo de transações ela é apropriada e (2) qual é a sua posição dentro do sistema econômico (WILLIAMSON 1999, p. 307).

Williamson (1999) destaca a existência de seis tipos de transações públicas – de aquisição, redistributivas, regulatórias, soberanas, relacionadas ao judiciário e de infraestrutura – cada uma delas com características próprias. Ele se concentrou nas que denominou transações soberanas, aquelas com especiais necessidades de probidade e que podem ter consequência na segurança do Estado, como relações exteriores, militares, de inteligência e de fornecimento de moeda. As transações soberanas são escolhidas em virtude de suas características que sugerem só poderem ser realizadas pelo Estado. Williamson (1999) explica que, por serem óbvias, esse tipo de transação permite que sejam mais facilmente visualizadas as explicações para sua adoção, o essencial para seu entendimento.

Para analisar esse grupo de transações, Williamson (1999, p. 315) introduz o que chama de “*remediableness criterion*”, um critério para comparar diferentes arranjos institucionais utilizados para um determinado tipo de transação. Segundo esse critério, um arranjo existente é presumido eficiente se não há melhores alternativas viáveis que possam ser descritas e implementadas com ganhos líquidos. Isso porque a comparação com modelos ideais em contextos de alta complexidade é difícil. Por trás do critério da “remediabilidade”, está a ideia de que arranjos existentes no mundo real provavelmente sobreviveram a uma competição institucional comparativamente a outras opções. Ao menos que seja comprovada que esta

disputa foi seriamente prejudicada em sua origem, o arranjo real deve ser estudado com respeito (WILLIAMSON, 1999, p. 316).

Williamson (1999) ainda argumenta que, para que se compare um modelo hipotético a um já existente, é preciso que sejam levados em conta os custos de instalação da nova alternativa, todos aqueles custos envolvidos para que se substitua o arranjo atual. Sem isso, a comparação é seriamente comprometida.

As características dos três arranjos citados pode ser definida de acordo com o quadro a seguir:

Quadro 1.3 – Atributos dos arranjos institucionais do setor público

	Arranjos institucionais		
	Privatização	Regulação	Agência pública
Instrumentos			
Intensidade dos Incentivos	++	+	0
Burocratização	0	+	++
Atributos de performance			
Autonomia Adaptativa	++	+	0
Integridade Adaptativa	0	+	++
Regime contratual			
Autonomia executiva	++	+	0
Segurança no emprego	0	+	++
Regime de Solução de controvérsias	++	+	0

Fonte: Williamson (1999, p. 336, tradução nossa)

De acordo com o quadro, os instrumentos a serem avaliados são a intensidade de incentivos e o nível de burocratização. A intensidade de incentivos diz respeito ao grau com que uma parte se apropria dos ganhos obtidos a partir de seus esforços; a burocratização refere-se à quantidade de controles administrativos (Genugten, 2009). Os atributos de performance dizem respeito à forma como o arranjo se adaptará a mudanças no ambiente em que se encontra. Assim, um arranjo pode ter maior autonomia adaptativa, que quer dizer que ele terá liberdade para tomar as decisões sobre como reagir às mudanças, ou ter maior integridade adaptativa, que significa que a adaptação ocorrerá de forma integrada, coordenada.

Por fim, o regime contratual trata dos mecanismos que garantem o funcionamento dos instrumentos e resolvem eventuais controvérsias. Williamson (1991) já havia detalhado esse

atributo para transações privadas, destacando que cada tipo de arranjo precisa ser suportado por um diferente regime contratual. O mercado utiliza o regime clássico, caracterizado pelo uso do sistema judiciário tradicional. Se houver necessidade de adaptação, a contraparte pode ser trocada, pois não há ativos específicos envolvidos. O regime neoclássico, que tem como base salvaguardas contratuais ou instâncias arbitrais que viabilizam a continuidade da relação, é o regime encontrado nos arranjos híbridos. Já a hierarquia, usa o regime de forbearance, em que os instrumentos e as controvérsias são garantidos e resolvidos internamente por meio da hierarquia.

No caso das transações públicas, Williamson (1999) propõe dividir a análise do regime contratual em três componentes: o grau de autonomia dos tomadores de decisão (autonomia executiva), o nível de blindagem que os colaboradores têm na execução de seu trabalho (segurança no emprego), e a estrutura onde são resolvidos os conflitos (regime de solução de controvérsias).

No quadro 1.3, Williamson (1999) classifica os arranjos de acordo com os atributos citados acima. O arranjo Privatização tem preponderância de incentivos com relação aos controles administrativos representados pelo grau de burocratização. Isso faz com que tenha mais autonomia que integridade no processo de adaptação a mudanças. Sendo assim, tem alto grau de autonomia executiva e pouca segurança no emprego e exige a existência de uma estrutura externa formalizada para solução de controvérsias. O arranjo Regulação, por sua vez, tem um equilíbrio entre incentivos e controles, o que permite que tenha graus moderados de autonomia e integridade adaptativas. Para isso, conta com patamar limitado de autonomia executiva, relativa segurança no emprego e uma estrutura de resolução de conflitos para os casos em que isso for necessário. Por fim, o arranjo Agência Pública é caracterizado por alto índice de burocratização, com baixos incentivos. Isso faz com que tenha forte integridade adaptativa e fraca autonomia, tornando desnecessária a existência de estruturas formais para solução de controvérsias. Há pouca autonomia executiva e grande segurança no emprego.

1.4 Conclusões

O capítulo procurou trazer os principais pontos que definem o referencial teórico que permeará a discussão acerca da utilização do arranjo PPP para a construção e operação de serviços não pedagógicos de escolas públicas, objeto de estudo deste trabalho. Foi abordado, inicialmente, o contexto da ciência econômica em que se insere a Teoria dos Custos de

Transação, posicionando-a como uma teoria direcionada ao estudo dos arranjos institucionais, terceiro entre os quatro níveis de análise de instituições citados por Williamson (1998): Enraizamento social, Ambiente institucional, Arranjos institucionais e Alocação de recursos.

No terceiro nível, é estudado o “jogo em ação”, ou seja, o conjunto de regras que estabelece como se dão os processos de cooperação e competição entre os agentes econômicos (DAVIS e NORTH, 1971), dado um determinado conjunto de normas – formais e informais – mais abrangentes, como são caracterizados os níveis 1 e 2. Foi visto que a opção por esse nível de análise se deu por ser um campo de pesquisa mais promissor (FIANI, 2013) em comparação com as demais linhas de pesquisa das instituições. De um lado, o estudo dos ambientes institucionais tem chegado a resultados inconclusivos, como destaca Fiani (2013). De outro, a literatura que analisa as instituições sob o ponto de vista da alocação dos recursos, baseada na Teoria do Equilíbrio Geral, igualmente apresenta falhas ao desconsiderar as dificuldades de se alcançar e de se manter os mercados competitivos, dificuldades estas motivadas pela existência de retornos crescentes de escala, assimetrias informacionais, bens públicos, externalidades, dentre outros (FIANI, 2011).

Foi destacado que a Teoria dos Custos de Transação (TCT) apresenta um prisma interessante para análise do processo de desenvolvimento. Ela parte de uma crítica à economia clássica realizada por Coase (1937), demonstrando que, na presença de custos de transação, ou seja, em um cenário real, o mecanismo de preços não necessariamente leva à melhor alocação dos recursos. Coase (1937) sugere a existência de dois modos de produção antagônicos, que geram maiores ou menores custos de transação dependendo do contexto em que estão inseridos.

Ao retomar a discussão proposta por Coase, Williamson (1985) assimila a ideia de Commons (1931) de que a transação deve ser a unidade de análise da ciência econômica. Williamson (1985), no entanto, adota um conceito mais amplo de transação, considerando não somente a troca de ativos e direitos entre empresas, mas também aquelas que ocorrem no interior de uma mesma organização, entre atividades econômicas distintas. É esse conceito, central na TCT, que permite a comparação entre arranjos institucionais.

Os custos de transação seriam, portanto, aqueles decorrentes da transferência de um ativo entre duas interfaces, o que envolve, além dos custos de produção, todos aqueles relacionados ao planejamento, à coleta de informações diversas, à pesquisa de fornecedores, à negociação e à elaboração de contratos, à mensuração e ao monitoramento do produto ou serviço prestado, e à renegociação ou à adaptação dos termos inicialmente acordados dependendo de acontecimentos não previstos.

A TCT defende, portanto, que a organização da economia deve se dar com o objetivo de reduzir os custos de transação. Isso só é alcançado, segundo a teoria, se houver um alinhamento entre o arranjo institucional e a transação que ele pretende realizar. É a Hipótese do Alinhamento defendida por Williamson (1998), ideia central da TCT. Para tanto, será necessário conhecer os atributos da transação e dos arranjos.

Por trás da caracterização de transações e arranjos feita pela TCT, estão dois pressupostos sobre a natureza humana: a racionalidade limitada e o oportunismo. A racionalidade limitada é defendida por Simons (1957) como crítica à teoria clássica de que o homem age sempre racionalmente. Segundo Simons (1957), as pessoas têm a intenção de ser racionais, mas isso não é possível porque as informações não estão todas disponíveis e, ainda que estivessem, seria impossível acessá-las e processá-las completamente. O segundo pressuposto é o de que o homem é oportunista, ou seja, ele agirá, sempre que possível, em busca do interesse próprio, se necessário lançando mão de práticas que prejudiquem a contraparte.

Torna-se, então, indispensável que sejam levados em conta os impactos da existência desses pressupostos nos custos que cada arranjo enseja quando executa uma transação. Williamson (1985) cita três atributos para a análise da transação: utilização de ativos específicos, grau de incerteza e frequência. Ativos específicos são aqueles necessários para a realização de uma determinada transação, mas que, se forem utilizados em uma outra atividade distinta, perderão valor ou utilidade. A incerteza, por sua vez, é um reflexo da dificuldade em se prever o comportamento dos agentes e as mudanças que ocorrerão no ambiente, as quais exigirão alguma forma de adaptação. Por fim, a frequência refere-se ao volume e periodicidade em que a transação ocorre.

Os arranjos, por sua vez, também se diferenciam por algumas características, como a combinação entre incentivos e controles e a forma como se adaptam a mudanças. O arranjo de mercado possui uma combinação com muitos incentivos, fundamentalmente a possibilidade de apropriação do lucro e de ascensão na carreira, e poucos controles administrativos, uma vez que têm liberdade plena de decisão. Desta forma, assim como são capazes de se adaptar trocando rapidamente a contraparte, têm dificuldade em realizar adaptações que necessitem de coordenação e cooperação, uma vez que não contam com ativos compartilhados, tampouco uma estrutura capaz de realizar a coordenação das decisões. A utilização dos mercados é mais indicada para transações com pouca especificidade, porque a inexistência de controles e mecanismos de cooperação não gera custos de transação. Isso porque, caso algum tipo de adaptação seja requerida, será possível trocar a outra parte na transação, pois os ativos podem

ser utilizados em atividades distintas daquelas para as quais foram originalmente destinados. Nesses casos, a incerteza também não será problema, pois havendo necessidade de adaptação, essa se dará autonomamente sem maiores problemas. Por fim, o acesso ao mercado é mais indicado para transações com pouca frequência, porque o mercado possui economias de escala quando comparadas ao custo para produzir internamente.

Já o arranjo hierárquico, em que as transações são realizadas no interior de uma firma, possui poucos incentivos e muitos controles. Nele, há poucas recompensas individuais aos esforços e pouca autonomia para adaptações; por outro lado, a hierarquia garante, por meio de um centro estratégico com poder sobre ativos e decisões de ambas as partes, uma série de controles que a permitirá responder a mudanças de forma coordenada. Assim, é mais indicado para realizar transações com muitos ativos específicos, pois, ao assegurar a manutenção do vínculo, dá a certeza da realização dos ganhos projetados inicialmente, evitando que os investimentos nos ativos sejam perdidos no caso de um desfazimento do negócio. É igualmente adequado para realizar as mudanças exigidas por ambientes de incerteza, porque possui mecanismos que garantem a cooperação e a velocidade na tomada de decisão. Com relação à frequência, pode-se dizer que se alinha melhor com transações em grandes quantidades, que permitam escala suficiente para justificar a aquisição da estrutura necessária para se produzir internamente.

Os arranjos híbridos, por sua vez, envolvem atores que compartilham ativos e decisões. Como combinam incentivos e controles, se adaptam autônoma ou coordenadamente, dependendo da necessidade. Também contam com um centro estratégico para promover a coordenação e realizar a gestão dos ativos, decisões e resultados compartilhados. Dependendo da forma como tal centro é estruturado, no entanto, os arranjos híbridos podem apresentar dificuldade para se adaptarem com a velocidade necessária a uma mudança de ambiente, razão pela qual, segundo Williamson (1991), não são apropriados para realizar transações com grande incerteza. São mais indicadas para aquelas com utilização moderada de ativos específicos.

Por fim, o capítulo trata ainda da transposição dos conceitos da TCT para o mundo das transações no setor público. Por terem atributos próprios, as transações também serão mais bem executadas por arranjos com características adaptadas a essas peculiaridades. É o caso da incerteza, atributo que, no setor público, assume significativa relevância. As transações públicas, por um lado, estão sujeitas a um componente ambiental maior de incerteza, representado pelas instabilidades do jogo político. Por outro, há um componente associado ao risco de improbidade que influencia fortemente a configuração das transações. Assim, serão

necessárias estruturas apropriadas à minimização deste risco quando ele for mais representativo.

Williamson (1999) destacou a existência de três arranjos: a *privatização*, quando o setor público opta por repassar integralmente ao setor privado a execução dos serviços; a *regulação*, quando ela ocorre por meio de um contrato de longo prazo em que há repartição de riscos; e a *agência pública*, representando a estrutura vertical da administração pública, em que ela própria realiza a transação internamente. O alinhamento dos arranjos públicos segue um pouco a lógica daquela dos privados (mercado/híbridos/firma): a privatização – que tem maiores incentivos, pouca burocratização, maior adaptação autônoma e pouca integridade adaptativa, contando ainda com autonomia executiva, nenhuma segurança no emprego e um robusto regime de solução de controvérsias – é mais apropriada para transações com pouca especificidade; a regulação – que consiste em uma combinação de incentivos e controles moderados, com integridade e autonomia para adaptação e execução em nível médio, pouca segurança no emprego e regime de resolução de conflitos apenas parcialmente estruturado é mais eficiente em transações com especificidade moderada; a agência pública, por sua vez – que conta com poucos incentivos e muitos controles, tem integridade adaptativa e pouca autonomia para execução e adaptação, muita segurança no emprego não precisa de um regime externo de solução de controvérsias pois ela se dá no interior do arranjo – adequa-se melhor a transações que necessitam de ativos específicos. Quando a transação contar com ativos específicos e alto grau de incerteza, poderá ser necessário utilizar arranjos com mais controles e menos incentivos, com o objetivo de minimizar os riscos envolvidos. Nesses casos, é fundamental que se trabalhe na redução das incertezas tanto para o contratante quanto para o contratado, uma vez que este incorporará os riscos envolvidos no preço cobrado.

Por fim, a frequência também deve ser levada em consideração, uma vez que os ritos de contratação tanto de empresas prestadoras quanto de mão-de-obra para realização da transação internamente são complexos e custosos.

Assim, chegamos a um referencial teórico que nos permitirá analisar o caso objeto deste estudo: a PPP para construção e manutenção de escolas. Para tanto, será necessário levantar os atributos do tipo de transação em questão e do arranjo proposto e suas consequências em termos de custos de transação. Antes disso, entretanto, o capítulo seguinte discorrerá sobre as características do arranjo PPP, contextualizando sua origem teórica e histórica, a fim de enquadrá-lo em um dos tipos elencados por Williamson (1999): privatização, regulação ou agência pública.

2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO UM ARRANJO PÚBLICO DE REGULAÇÃO

Neste capítulo pretende-se desenvolver o argumento de que a PPP é um arranjo de regulação e, portanto, híbrido, segundo a classificação utilizada por Williamson (1999). Para tanto, será feita uma diferenciação a respeito dos significados que o termo parceria público-privada pode assumir, trazendo à tona a origem histórica do termo em seu sentido estrito. Em seguida, partir-se-á para a descrição do marco institucional que baseia as PPPs no caso brasileiro, o que auxiliará a delimitar mais suas características. Com isso, estarão presentes todas as condições necessárias para que seja feito o enquadramento da PPP como um arranjo de regulação. Na parte final do capítulo, portanto, serão analisados os atributos do arranjo PPP para que sejam comparados com a classificação utilizada por Williamson (1999), visando a alcançar o objetivo do capítulo.

2.1 PPPs em sentido amplo e estrito: definição e origem histórica

O termo Parceria Público-Privada (PPP) tem dois sentidos distintos: um amplo e um estrito. O sentido amplo se refere a qualquer tipo de associação entre o setor público e o privado. Hodge e Greve (2007) citam cinco exemplos: (i) joint ventures para produzir conjuntamente bens e serviços, com compartilhamento de riscos entre os atores; (ii) contratos de longo prazo de infraestrutura, com especificação detalhada de outputs; (iii) redes de políticas com relações informais entre *stakeholders*; (iv) desenvolvimento de projetos entre sociedade civil e comunidades locais; e (v) projetos de intervenção urbana e desenvolvimento econômico.

No sentido estrito, o termo assume internacionalmente (*Public-Private Partnership*) acepção relacionada a uma estrutura contratual de longo prazo, voltada para a criação e operação de infraestrutura, ou prestação de serviços públicos. O embrião do conceito no sentido estrito tem origem no programa britânico de parcerias lançado em 1992, o *Private Finance Initiative* (PFI), cujo objetivo principal era criar uma alternativa para viabilizar projetos de interesse público através do financiamento privado. A criação do PFI se dá em um contexto de restrição aos gastos públicos existente na Europa à época, em virtude da influência da corrente neoliberal e da implantação do euro (FIRMINO, 2011).

O PFI pressupõe a utilização de uma estrutura de financiamento chamada *Project Finance*, que se consolidou em todo o mundo como uma opção de financiamento de projetos baseada na alavancagem de recursos financeiros e, sobretudo, na alocação e mitigação de riscos para empreendimentos de grande porte. De acordo com Enei (2007), as principais características do *Project Finance* são (1) a segregação do empreendimento – e consequentemente de suas responsabilidades – das demais atividades desenvolvidas pelo patrocinador via criação de Sociedade de Propósito Específico (SPE); (2) a alavancagem financeira por meio de maciça participação de financiamentos; (3) a utilização de recebíveis e dos ativos do empreendimento como garantias principais, em substituição a garantias tradicionais como hipotecas, alienações fiduciárias, avais e fianças; e (4) o estabelecimento de uma rede de contratos com delimitação e alocação claras dos riscos.

A Figura 2.1, apresentada por Borges e Faria (2002, p. 251), mostra por meio de *Project Finance* de um empreendimento hidroelétrico a complexidade que envolve este tipo de operação. A SPE é criada com o propósito de viabilizar e estruturar a participação de todas as partes interessadas. Dentre elas estão: os proprietários de debêntures, que são títulos de dívida emitidos para levantar fundos para o projeto; os acionistas, atores com participação acionária e interesse direto na renda potencial do negócio; o Poder Concedente, ator público que está contratando a PPP e é responsável pela prestação do serviço a ser oferecido pela SPE; fornecedores, construtores e operadores, contratados para diferentes papéis no empreendimento, podendo ser empresas de grupos distintos; seguradoras, que são responsáveis por segurar os direitos dos diversos atores envolvidos; usuários, que comprarão a energia produzida; o *Trustee* (ou agente fiduciário), responsável por administrar o fluxo de caixa do empreendimento, incluindo recebimentos e pagamentos; as instituições financiadoras (bancos, agências bilaterais e multilaterais, fundos de pensão, fundos de investimento etc.), dentre as quais está o Banco líder, responsável por coordenar a montagem da estrutura de financiamento, o que abarca a negociação das condições e a obtenção da documentação necessária.

A base da *Project Finance* é, portanto, a alocação dos riscos entre todos os atores por meio de contratos. Borges e Faria (2002, p.250) destacam ainda a existência de outros atores que assessoram os citados acima. Um deles é o Consultor Financeiro, normalmente representado por um banco comercial com reputação internacional, que tem a função de “instruir os acionistas quanto aos riscos envolvidos e quais seriam os instrumentos e as fontes de financiamento que poderiam mitigá-las”. Além deles, há a figura de duas assessorias

independentes, uma de engenharia para as questões técnicas do empreendimento, e uma jurídica para aquelas relacionadas às complexas análises dos contratos firmados.

Figura 2.1 – Estrutura de uma *Project Finance* do setor hidroelétrico



Fonte: Borges e Faria (2002, p. 251)

A utilização de uma estrutura de financiamento com riscos conhecidos e claramente alocados permitiu o aprofundamento do PFI britânico, que acontece apenas em 1997, quando é ampliado e rebatizado de *Public-Private Partnerships* (PPP), tendo seu foco alterado. Segundo Brito e Silveira (2005):

[...] o programa tinha por objetivo mudar a forma de contratação de obras e serviços públicos, saindo da maneira tradicional de aquisição de ativos para uma lógica de compra de serviços. A busca por alternativas de financiamento permanecia no centro da questão, mas o objetivo maior passou a ser a eficiência na contratação de serviços públicos. (BRITO E SILVEIRA, 2005, p.8)

Além das PFI's, outros tipos de contratação entre os setores público e privado sem a modelagem de *Project Finance* eram contemplados no programa.

O programa PPP britânico no seu modelo PFI trouxe uma série de inovações visando a atender necessidades diversas daquele momento histórico. Da parte do setor público, além da

alternativa aos problemas orçamentários, trazia a promessa de melhoria na eficiência dos serviços públicos, traduzida pelo termo *value for money*, uma análise de custo/benefício do projeto. Para o setor privado, por sua vez, abria as portas para a possibilidade de realizar grandes projetos com mitigação de riscos, proporcionada pela limitação das responsabilidades, pelo uso de grupos de investidores e pela previsibilidade de fluxo de caixa característica dos monopólios naturais em investimentos em infraestrutura (CORREIA, 2008).

Em dezembro de 2012, o Ministério da Economia e Finanças do Reino Unido, o *HM Treasury*, publicou uma avaliação sobre seu programa de PPPs, destacando erros e acertos do programa e divulgando a criação de sua segunda geração, chamado PF2. Entre 1992 e março de 2012, mais de 700 PFI's tiveram seu ciclo financeiro encerrado no Reino Unido, contabilizando mais de 55 bilhões de libras (TREASURY, 2012).

No Brasil, o termo PPP surge na esteira das reformas do Estado na década de 1990, caracterizadas pela necessidade de investimento em infraestrutura após uma década de crise econômica, aliada ao imperativo de corte e incremento na eficiência dos gastos e da melhoria da qualidade dos serviços públicos. Enquanto os anos 1950, 1960 e 1970 foram marcados por forte expansão da infraestrutura financiada por poupança forçada, proveniente de recursos de origem tributária, dos grandes fundos extra orçamentários como o PIS-PASEP e o FGTS, e de títulos de dívida, os anos 1980 presenciaram o esgotamento dessas fontes e as graves dificuldades das empresas públicas prestadoras de serviços (MARTINS, 1985). A combinação baixo crescimento / inflação incessante, aliada ao aumento das transferências para estados e municípios e dos gastos com seguridade social exigido pela Constituição de 1988, obrigou o Governo Federal a realizar reformas que possibilitassem a retomada dos investimentos em infraestrutura.

Com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, foram estabelecidas diretrizes para a reforma gerencial do aparelho estatal brasileiro, que incluía a adoção de princípios como a gestão por resultados e a transferência de algumas atividades exercidas pelo Estado para a iniciativa privada.

O Plano Diretor (Brasil, 1995a) recomendava que a atividade de produção de bens e serviços deveria ser transferida para a iniciativa privada, sendo criadas, para os casos de monopólio natural, agências reguladoras. Assim, foram aprovadas, nos anos seguintes, diversas leis que permitiram a constituição de um marco legal que possibilitou a gradual transferência de parte significativa da produção pública de bens e serviços para a iniciativa privada. Dentre elas estão: o marco legal das concessões e permissões de serviços públicos; a legalização da

exploração de algumas atividades públicas pelo setor privado, como o transporte de mercadorias na cabotagem, a navegação interior por embarcações estrangeiras, telecomunicações, portos, rodovias e energia elétrica; a criação de agências reguladoras de transportes, energia, telecomunicações e água; dentre outras.

De acordo com o Banco Mundial (2007), no entanto, a maior parte dos enormes investimentos realizados pela iniciativa privada (segundo a instituição, o Brasil foi o maior beneficiário de investimentos em infraestrutura no mundo na década de 1990) foi direcionada à aquisição de ativos já existentes, de forma que a criação de nova infraestrutura recebeu poucos recursos.

A partir desse cenário, o governo brasileiro passou a estudar a adoção das PPPs como forma de envolver a iniciativa privada na expansão da infraestrutura. A ideia surgida no fim do Governo Fernando Henrique Cardoso foi adotada com entusiasmo pelo Governo Lula, o que culminou com a promulgação da Lei das PPPs (Lei Federal 11.079/2004), que define, para o caso brasileiro, o significado do termo PPP no sentido estrito.

A lei estabelece, em seu artigo 2º, que PPP “é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. Por concessão na modalidade patrocinada, entende-se a “concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. A concessão administrativa, por sua vez, “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004).

A lei esclarece, ainda, que:

[...] Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, *quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado*. (BRASIL, 2004, grifo nosso)

Fica claro, então, que no caso brasileiro, a PPP tem um significado bem específico. Em primeiro lugar, ela é uma concessão pública, ou seja, a delegação da responsabilidade da prestação de um serviço público, precedida ou não de uma obra, feita por concorrência, por prazo determinado (BRASIL, 1995b). Em segundo lugar, ela é aplicada apenas em concessões que prevejam o pagamento de contraprestação por parte da Administração Pública, seja porque é preciso complementar a tarifa cobrada do cidadão usuário do serviço (modalidade patrocinada), seja porque o usuário direto ou indireto é a própria Administração Pública

(modalidade administrativa). A sustentabilidade do projeto (ou a falta dela), portanto, é um dos pontos centrais para o enquadramento de uma concessão como PPP.

Por fim, a concepção brasileira estabelece que o parceiro privado deve ser responsável pela construção, financiamento, manutenção e operação dos ativos que, posteriormente, podem ser transferidos ao poder público. No modelo britânico, esse formato – chamado de DBFO (*design-build-finance-operate*) – é apenas um entre vários possíveis. No Brasil, é vedada a utilização de PPPs para a execução de obra pública ou o fornecimento de mão de obra, ou de equipamentos, ou ainda de instalações de forma isolada. Desta forma, esclarece Correia (2008, p. 49): “as PPPs brasileiras são espécies da qual a concessão é gênero. Paradoxalmente, [...], as PPPs na literatura internacional são gênero do qual as concessões são apenas uma – ainda que das mais relevantes, como as PFI’s – espécie”.⁹

2.2 Arcabouço institucional das PPPs no Brasil

A contratação de organizações privadas para prestação de serviços públicos não é novidade no Brasil. Suas primeiras aparições datam do período colonial nos setores de assistência social por meio de ordens e irmandades (QUEIROZ e ALVARENGA, 2006), e do período imperial na infraestrutura através das companhias de estradas de ferro (FROÉS, 2006).

A regulamentação legal das PPPs, no entanto, foi construída nas últimas duas décadas, no contexto da reforma do Estado do início dos anos 90. O primeiro marco legal em que se baseiam as PPPs em sentido estrito é a Lei Federal 8.666 de 1993, que normatiza a contratação pública. Além dela, existe a já mencionada Lei Federal 8.987 de 1995, que regulamentou as concessões e permissões públicas, permitindo ao ente privado um compartilhamento dos riscos com o setor público e a contratação de longo prazo. Como caracterizado anteriormente e destacado por Portugal e Prado (2007), havia antes da Lei das PPPs (de 2004) um vazio legislativo que (1) impossibilitava que fosse utilizada a estrutura econômica das PPPs para a contratação de serviços públicos, até então feita exclusivamente no âmbito da Lei 8.666 de 1993 e (2) dificultava a utilização de contraprestações nas contratações públicas, impedindo que projetos que não são sustentáveis economicamente, mas que são importantes estratégica ou socialmente, por exemplo, pudessem ser objetos de concessão. Após a Lei das PPPs, as

⁹ O autor utiliza termos técnicos da biologia referentes à hierarquia de classificação de seres vivos (vida, domínios, reinos, divisões, classes, famílias, gêneros, espécies). Nesse caso, espécies são subgrupos de um determinado gênero.

concessões feitas sem contraprestação passaram a ser denominadas *concessões comuns*, diferenciando-se assim das *concessões administrativas* (1) e das *concessões patrocinadas* (2), os dois tipos de PPPs segundo a legislação brasileira.

Segundo Correia (2008, p.50 e 51), as principais inovações trazidas pela Lei das PPPs podem ser assim resumidas:

- i. O pagamento condicionado ao início da disponibilização do serviço (art. 7º) e ao cumprimento de indicadores de desempenho fixados no contrato (art. 6º, Parágrafo Único);
- ii. A criação de garantias para a eventual inadimplência do Poder Público, inclusive mediante a instituição de Fundo Garantidor, cuja execução não fica submetida à ordem de inscrição dos precatórios, conforme art. 100 da Constituição Federal (art. 8º)⁴³;
- iii. O *step-in-rights*, isto é, a possibilidade de o financiador do projeto assumir-lo no caso de inadimplência do concessionário, instituto típico das *project finance* (art. 5º, §2º, I), além da possibilidade de emissão de empenho em favor do financiador (art. 5º, §2º, II) e a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas (art. 5º, §2º, III);
- iv. Obrigatoriedade de criação de Sociedade de Propósito Específico – SPE para executar o projeto (art. 9º);
- v. Licitações com possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas, de etapa de saneamento de falhas formais e leilões em viva voz (art. 10);
- vi. Aplicação de reajuste sem necessidade de homologação da Administração (art. 5º, §1º).

Peci e Sobral (2007, p. 9)) destacam a importação, na teoria, de *três conceitos-chave* da experiência britânica para a brasileira: “aumento de *value for money*; transferência de riscos para o setor privado e avaliação por resultado dos contratos”. Na prática, no entanto, nem todos foram adotados efetivamente. O *value for money* é um conceito relacionado à ideia de que a PPP deve ter uma relação custo-benefício mais vantajosa para o setor público em comparação com um contrato convencional ou a execução da obra pelo setor público. Espera-se, de fato, que a PPP não se constitua em uma panaceia a ser utilizada a todo momento, mas uma decisão a partir da constatação de que é o formato de contratação que melhor emprega os recursos públicos para a obtenção do serviço desejado, atendendo ao princípio da economicidade.

O artigo 10 da Lei das PPPs estabelece que a abertura de procedimento licitatório esteja submetida à demonstração, pela autoridade competente, da conveniência e da oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada em vez da concessão comum. Entretanto, embora a premissa esteja expressa na lei, não há no caso brasileiro um instrumento específico para se fazer esta comparação, ao

contrário do que acontece internacionalmente. No Reino Unido, por exemplo, essa comparação se dá utilizando-se um indicador comparativo denominado *Public Sector Comparator* (PSC), que permite uma análise quantitativa dos custos das alternativas em jogo (PECI e SOBRAL, 2007).

A *transferência de riscos para o setor privado* também não ocorre satisfatoriamente. Na opinião de Peci e Sobral (2007), os limites máximos de participação pública estabelecidos na lei (entre 70 e 90% dependendo da região e da fonte dos recursos públicos) são muito altos, principalmente quando se tem em mente que uma das justificativas para a utilização de PPPs é a baixa capacidade de investimento do setor público. Além disso, devido a problemas estruturais da economia brasileira, boa parte dos projetos é financiada majoritariamente por meio de bancos públicos, em especial o BNDES.

A *avaliação por resultados*, por sua vez, tem sido uma prática comum nos contratos de PPPs, uma vez que faz parte da base teórica de sua adoção. Ao realizar a contratação vertical do serviço, da obra à prestação de fato, dá-se liberdade ao parceiro privado para que este busque a operação o mais eficiente possível, visando os resultados a serem alcançados que, no final das contas, é o critério para o recebimento dos pagamentos governamentais.

Por fim, a Lei das PPPs também previu a criação de um órgão gestor federal, em consonância com o observado internacionalmente, com o objetivo de definir projetos prioritários que serviriam como experiências iniciais do modelo. Assim, o Decreto Federal n. 5.835/2005 instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP), com coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e com representantes do Ministério da Fazenda e da Casa Civil. Foi estabelecida, ainda, a Comissão Técnica das PPPs com o objetivo de supervisionar o igualmente recém-criado Grupo Executivo em suas atividades de assessoramento ao CGP. Com isso, estava criado um novo arcabouço para contratações por parte do setor público, as quais são resumidas por Correia (2008) no Quadro 2.1.

Importante destacar que as concessões diferenciam-se dos contratos comuns não só pela estrutura financeira, mas também pelos prazos, que não obedecem aos limites da Lei 8.666, de cinco anos. Ademais, ressalta-se que a Lei das PPPs exige um valor mínimo de 20 milhões de reais, em virtude dos altos custos de transação que a celebração de contratos de PPPs envolvem.

Quadro 2.1 – Modalidades de contratações no setor público

	Contrato comum	Concessão Comum	PPP (Concessão Administrativa)	PPP (Concessão Patrocinada)
Objeto	Obra e/ou serviço	Serviço Público Econômico com sustentabilidade econômico- financeira	Serviço administrativo geral ou Serviço Público Econômico sem sustentabilidade econômico- financeira	Serviço Público Econômico sem sustentabilidade econômico- financeira
Prazo	Conclusão da obra (se incluída no PPA) e 5 anos para serviços de natureza contínua	Setorial	Mínimo de 5 anos e máximo de 35	Mínimo de 5 anos e máximo de 35

Fonte: Correia (2008, p. 50)

Logo após a Lei das PPPs, em 2005, foi promulgada a Lei Federal 11.196/2005, denominada Lei do Bem, que aplicou algumas das inovações trazidas pela Lei das PPPs às concessões comuns e aprofundou alguns outros pontos aplicáveis a todas as concessões. Dentre as inovações estão: a possibilidade de intervenção dos financiadores na concessão (*step-in rights*); a inversão de fases do procedimento licitatório; a arbitragem como meio de resolução de conflitos; e a cessão fiduciária de parcela dos créditos emergentes da concessão.

Em 2012, a Lei Federal 12.766, promulgada a partir da Medida Provisória 575 trouxe mais alguns avanços ao marco legal das PPPs. Dentre eles, estão:

- Permissão para que estados e municípios possam acessar o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP);
- Permissão para que o Poder Concedente possa pagar uma contraprestação antes do término da obra, constituindo a figura do aporte de recursos, visando à redução dos gastos com financiamento;
- Aumento, para estados e municípios, do limite da Receita Corrente Líquida (RCL) comprometida com projetos de PPPs;
- Alteração no cálculo de alguns tributos incidentes sobre as atividades das concessionárias.

A Lei 12.766/12 se constituiu na última a compor o marco legal em nível federal. No entanto, é importante destacar igualmente a existência de legislações estaduais sobre o tema, algumas anteriores à Lei das PPPs, como as de Minas Gerais (Lei 14.686/2003), São Paulo (Lei

11.688/2004), Ceará (Lei 13.557/2004), Bahia (Lei 9.290/2004), Goiás (Lei 14.910/2004) e Santa Catarina (Lei 12.930//2004). Outras leis estaduais surgiram desde então e continuam vigentes naquilo que não é contraditório à lei federal. No caso de Minas Gerais, primeiro ente federativo a ter uma lei sobre PPPs, houve o aproveitamento, por parte do Governo Aécio Neves, das discussões já existentes no Governo FHC, incluindo a participação do então responsável pela Unidade PPP federal Luiz Antônio Athayde.

Assim, algumas das novidades introduzidas pela lei federal já haviam aparecido na lei mineira. Além disso, no caso de Minas, foi pensada toda uma estrutura institucional que visava a possibilitar o desenvolvimento das parcerias. Ela incluía o projeto do Plano Plurianual de 2004/2007 “Unidade Parceria Público-Privada MG”, que tinha como ações a “elaboração dos projetos-piloto de PPP”, a “implantação da agência reguladora de PPP em Minas Gerais”, a “implementação de unidade coordenadora PPP/MG”, a “viabilização da aprovação de projetos de leis específicas” e o “apoio aos *campi* integrados da UEMG” (MINAS GERAIS, 2004a). Além dessas ações, outras foram tomadas até os dias atuais, dentre as quais se destacam a criação de uma cartilha sem caráter normatizador, ainda em 1995, e a publicação do Manual de Operações em 2008 (MINAS GERAIS, 2008a).

O caso de Minas Gerais ilustra o fato de que apenas o marco legal não é suficiente para a viabilização de uma inovação institucional tão significativa como foi a criação da PPP. É imprescindível uma estrutura institucional complementar, sobretudo naquilo que diz respeito ao conhecimento acumulado e à credibilidade. Conhecimento porque a estruturação de um contrato de PPP é algo de elevada complexidade, pois envolve a especificação detalhada de todos os serviços a serem prestados, assim como seus indicadores e as ferramentas de medição, e o levantamento e alocação de todos os riscos envolvidos, incluindo os mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Implica, portanto, expressivos custos de transação, que devem ser levados em conta na decisão pela escolha ou não da PPP como arranjo institucional para a realização daquela atividade. Quanto maior a expertise, maior a capacidade de o Estado estruturar as operações com rapidez e eficácia, e assim menores os custos de transação. A credibilidade, por sua vez, também é um fator crucial para o sucesso das PPPs. Quando há falta de credibilidade, o ente privado irá exigir garantias e salvaguardas ou precificar o risco, incorporando-o ao preço a ser cobrado pela prestação do serviço.

No caso de Minas, o estado teve que trabalhar nessas duas frentes: a expertise foi estimulada pela obrigatoriedade de sistematização das informações e pela criação de cursos e faculdades especializadas. A credibilidade, que estava arranhada por dificuldades financeiras e

pelo descumprimento de contratos que incluíam uma declaração de moratória, teve de ser reconstruída com a criação de diversos mecanismos legais, sobretudo com uma atitude firme, decidida e reiteradamente reafirmada de respeito a contratos, controle de gastos e gestão profissional.

O panorama do arcabouço institucional que envolve a implantação das PPPs no Brasil permite partir para a análise do primeiro objetivo deste trabalho: o de caracterizar a PPP como um arranjo híbrido de regulação, segundo Williamson (1999).

2.3 PPP como um arranjo público híbrido de regulação

Para compreender a PPP como um arranjo híbrido, é preciso, inicialmente, levantar algumas características da PPP com relação àquilo que distingue os arranjos híbridos do hierárquico e do de mercado. Para tanto, o Gráfico 1.3 na seção 1.3.4 será muito útil. Ela cita três grupos de atributos: *instrumentos*, *atributos de performance* e *regime contratual*.

A primeira diferenciação diz respeito aos *instrumentos*: intensidade dos incentivos e burocratização. Como visto anteriormente, a PPP é uma forma de contratação de longo prazo em que o Poder Concedente transfere para um concessionário privado a responsabilidade pela prestação de um determinado serviço. Para tanto, ele receberá do Estado uma remuneração chamada de contraprestação, a qual será ou a única forma de recebimento do concessionário ou complementar a uma tarifa cobrada do usuário, quando for o caso.

A contraprestação será determinada no contrato com base em indicadores de qualidade do serviço prestado. Sendo assim, o consórcio prestador do serviço tem o incentivo de produzir o mais eficientemente possível – com menores custos e maior qualidade – para maximizar o lucro. Como na maioria dos casos é responsável por fazer a obra e operar o serviço, a concessionária tem liberdade de organizar seus gastos do modo que mais a beneficiará. Investindo em materiais mais resistentes na construção, poderá economizar futuramente nos custos de manutenção, por exemplo.

No entanto, tanto a possibilidade de redução dos custos quanto o valor da prestação são limitados em contrato, diferentemente do que aconteceria caso o serviço fosse prestado por uma empresa em um arranjo de mercado. A empresa prestadora tem algumas obrigações contratuais quanto à estrutura de processos e pessoal, como, por exemplo, exigências de planejamento e monitoramento, e de composição da equipe responsável pela prestação dos serviços. Por outro, há um teto para o pagamento das contraprestações além do qual melhorias no serviço não geram

ganhos adicionais. Sendo assim, pode-se considerar que, enquanto em uma privatização os incentivos seriam fortes, nas PPPs os incentivos são moderados.

Com relação ao grau de burocratização, é preciso analisar a estrutura institucional necessária para realizar o processo de contratação e para acompanhar o contrato. A burocracia pública não está, no entanto, na operação do serviço, o qual é realizado por uma empresa privada. Sendo assim, o nível de burocratização é de moderado a forte, pois apesar de não estar na operação de fato, está em seu acompanhamento por parte do setor público e na prestação de contas por parte da empresa concessionária.

Será feita agora a análise dos *atributos de performance*. O primeiro deles, a autonomia adaptativa, caracteriza-se pela liberdade que cada parte no arranjo tem para gerir a sua atividade e adaptá-la às mudanças no contexto. Fica claro que a PPP não oferece completa autonomia adaptativa, pois há restrições para ambos os lados. Apesar de o ente privado ter autonomia para gerir a operação, há condições definidas no edital que limitam sua atuação, como padrões mínimos de qualidade e tetos de cobrança de tarifas, por exemplo. Da mesma forma, as mesmas limitações são aplicadas ao setor público, que deve respeitar o contrato, inclusive o limite de alteração no escopo dos serviços descritos ali. Portanto, se a liberdade para adaptação é limitada por controles estabelecidos em contrato, é possível dizer que a autonomia adaptativa é moderada.

A integridade adaptativa, por sua vez, pode ser considerada como a capacidade de as decisões dos agentes serem tomadas consistentes entre si, o que Barnard define como *adaptação coordenada*. Em serviços prestados por uma empresa pública, essa coordenação é facilitada por meio de sua própria estrutura hierárquica, que permite que ela seja decidida e implantada rapidamente. Nas PPPs, a adaptação precisa, como colocado acima, seguir critérios pré-estabelecidos em contrato ou, em muitos casos, ser negociada pelas partes. Como será visto mais à frente, a negociação nem sempre é simples, podendo inclusive ser levada ao judiciário, o que traria custos adicionais e grande demora na sua execução.

A seguir, será descrito um exemplo de como se dá a adaptação coordenada, característica da integridade adaptativa. Em uma rodovia objeto de PPP, é verificada grande incidência de acidentes com moradores. O prefeito da cidade entra em contato com os responsáveis pela PPP para que seja construída uma passarela, a fim de oferecer segurança à população que habita a região. Como a passarela não estava prevista no contrato, será necessária uma negociação entre as partes para o levantamento dos custos do novo serviço, e a forma como estes serão reembolsados à concessionária, se por meio do aumento do pedágio, exclusão da

obrigatoriedade de outros serviços prestados, ou se pelo aumento da contraprestação paga pelo Poder Concedente. A adaptação acontece de forma coordenada, negociada. A ocorrência desse tipo de adaptação é prevista no contrato, que determina como se dará a negociação, bem como as responsabilidades e os riscos de cada parte. Não é possível dizer que o contrato é completo, que tudo está previsto. O que está previsto é a forma, o processo e as premissas que basearão a negociação da adaptação coordenada.

Desta forma, em tese, o arranjo oferece segurança tanto para o ator público quanto para o privado de que, ainda que ocorram eventos imprevistos, haverá continuidade da relação, e o processo de adaptação tenderá a ocorrer de maneira rápida e eficaz. Como, no entanto, objetivamente os agentes privados mantêm sua independência e possuem graus de liberdade na execução de seus serviços, pode-se dizer que a integridade adaptativa também é moderada.

O último grupo de atributos destacado por Williamson (1999) é o do *regime contratual*, composto por autonomia executiva, segurança no emprego e regime de solução de controvérsias. O primeiro deles, a autonomia executiva, já foi tratada aqui. Ela é livre na operação da atividade, mas tem algumas limitações impostas pelo contrato. Com relação ao segundo atributo, a segurança no emprego, pode-se considerá-la como fraca, já que a operadora dos serviços é uma instituição privada. O último atributo é a existência de um regime de solução de controvérsias. No caso das PPPs, a resolução de conflitos no cumprimento do contrato é feita por negociação entre as partes, por uma instância de arbitragem ou por um tribunal judiciário. Como há algumas instâncias antes que seja necessário recorrer ao sistema judiciário tradicional, é possível considerar esse atributo como sendo moderado.

Com base na análise desenvolvida acima, é possível concluir que os atributos do arranjo PPP são avaliados como, em sua maioria, moderados. Essa configuração nos permite caracterizá-lo claramente como um arranjo híbrido de regulação, em que há uma combinação de incentivos e controles próprios e considerados quase sempre moderados.

Uma vez caracterizado desta forma, é o momento de passar a uma apreciação aprofundada do caso em questão, a PPP para construção e operação de serviços não pedagógicos de escolas em Belo Horizonte, a fim de buscar o objetivo central deste trabalho: verificar de que formas tais incentivos e controles impactam os custos de transação e, conseqüentemente, os investimentos no setor.

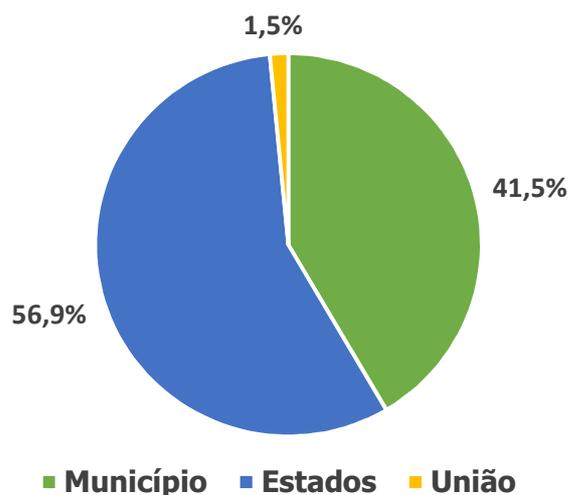
3. PPPs: PANORAMA NO BRASIL E ETAPAS DE UMA OPERAÇÃO

Os capítulos anteriores descreveram o referencial teórico por trás da análise de arranjos institucionais e as características do arranjo PPP, analisando seu arcabouço teórico e legal, e caracterizando-o como um arranjo híbrido de regulação segundo a classificação de Williamson (1999). Este capítulo tem o objetivo de detalhar a estruturação de uma operação, destacando o papel dos atores que atuam em tal processo. Antes disso, no entanto, será traçado um breve panorama sobre as PPPs já realizadas no Brasil, a fim de caracterizar o nível de maturidade do uso do instrumento no país.

3.1 PPPs realizadas no Brasil

O número de PPPs realizadas no Brasil, apesar de ser ainda pequeno quando comparado a países com maior tradição no uso desse tipo de instrumento, vem crescendo a cada ano. Segundo dados do PPP Brasil, portal dedicado a discutir e divulgar informações sobre as PPPs no Brasil, até setembro de 2014, somavam-se 65 contratos celebrados. Desses, 27 municipais, 37 estaduais e um federal.

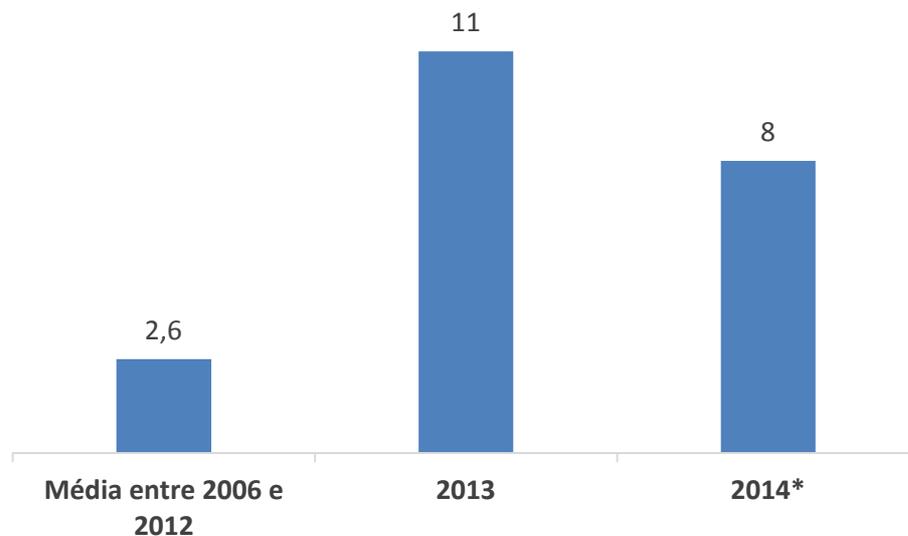
Gráfico 3.1 – PPPs por esfera governamental



Fonte: Elaboração própria com base em Bompan (2014).

O Gráfico 3.1 mostra a preponderância dos entes estaduais e municipais no uso de PPPs. Com relação aos estados, especificamente, ressalta-se o crescimento do ritmo de contratações realizadas, que pode ser observado no Gráfico 3.2. Ele compara a média anual de PPPs realizadas entre 2006 – ano da primeira contratação – e 2012, e a quantidade de operações contratadas nos últimos dois anos.

Gráfico 3.2 – Contratos assinados por ano (esfera estadual)



Fonte: Elaboração própria com base em Bompan (2014).
*até setembro

Espera-se que o aprendizado e a experiência obtidos alavanquem a média anual naqueles entes que ainda não alcançaram seus limites legais. Ainda utilizando-se da visão sobre a esfera estadual, a Tabela 3.1 traz os 29 projetos contratados por estado até 2013, com o objetivo de mostrar os perfis das PPPs realizadas. Interessante notar a diversidade dos projetos junto aos estados, variedade também notada quando se incluem os projetos realizados pelos municípios, conforme demonstra o Gráfico 3.3, que compila os projetos de estados e municípios, por setor.

Vale destacar no panorama setorial retratado no Gráfico 3.3 a baixíssima participação do setor de educação, que teve apenas uma operação contratada até 2014, justamente a que será objeto de estudo neste trabalho: a PPP para construção de escolas municipais da prefeitura de Belo Horizonte. Setores como o de saneamento e o de tratamento de resíduos sólidos estão à frente no processo de maturação institucional, contando com 16 e 11 operações contratadas, respectivamente. Este último teve seus investimentos incentivados pela Lei Federal 12.305 de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e deu prazo até 2014

para que todas as prefeituras do país dessem fim aos chamados “lixões” e criassem estruturas adequadas de tratamento dos resíduos.

Tabela 3.1 – Contratos assinados por estado até 2013

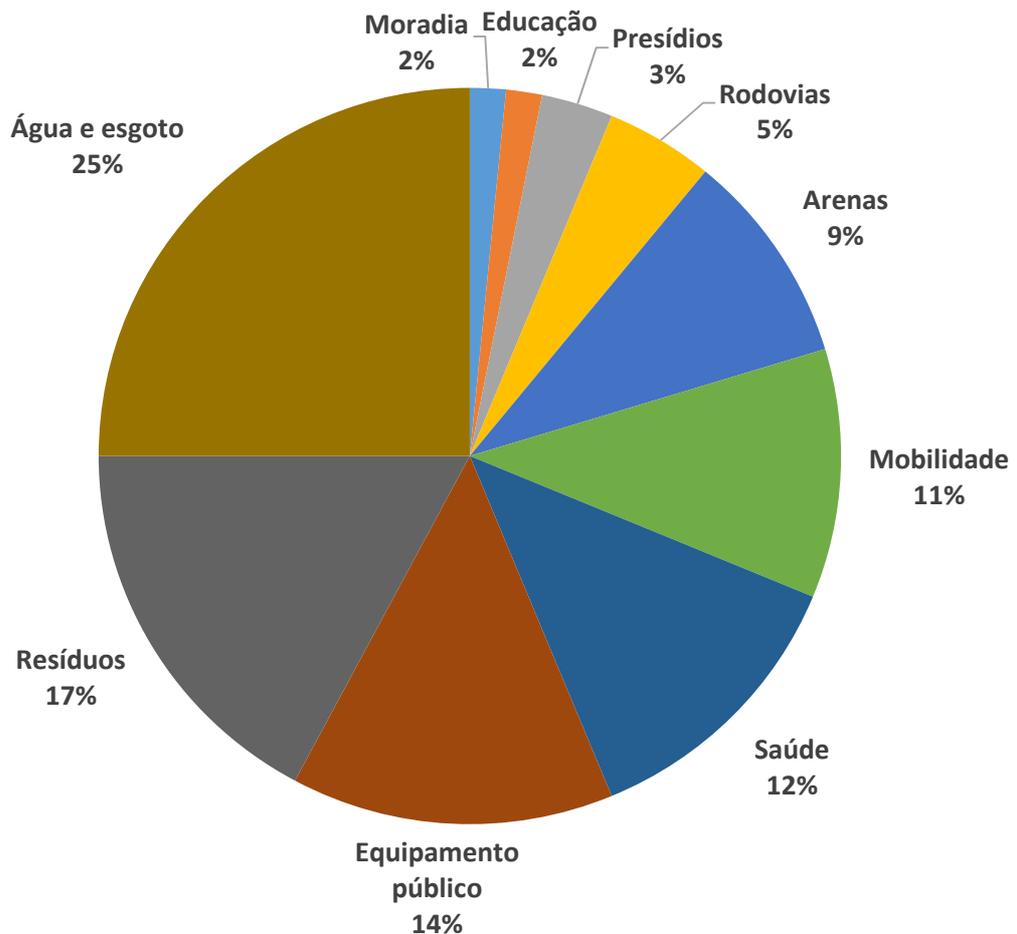
Estado	Contratos assinados	Setor
Alagoas	1	Saneamento
Amazonas	1	Hospital
Bahia	5	Saneamento Hospital (2) Estádio para a Copa Metrô
Ceará	2	Estádio para a Copa Atendimento ao cidadão
Distrito Federal	2	Centro administrativo Habitação
Espírito Santo	1	Atendimento ao cidadão
Minas Gerais	5	Rodovia Complexo Prisional Atendimento ao cidadão Estádio para a Copa Saneamento
Pernambuco	4	Rodovia Presídio Estádio para a Copa Saneamento
Rio de Janeiro	1	Estádio para a Copa
Rio Grande do Norte	1	Estádio para a Copa
São Paulo	6	Metrô (2) Trem metropolitano Saneamento (2) Laboratório farmacêutico

Fonte: Adaptado de Pereira (2014) e Bompan (2014).

O depoimento do gerente-executivo da Unidade PPP do governo mineiro, Marcos Siqueira, ratifica a tendência retratada anteriormente quanto ao crescimento da utilização das PPPs. Deverão ser assinados pelo governo de Minas Gerais aproximadamente R\$ 4 bilhões em

contratos de PPPs até o fim de 2014, valor 20% maior que o total contratado no período de 2008 – ano em que foi registrada a primeira PPP no estado – a 2013 (LAGÔA, 2014).

Gráfico 3.3 – Distribuição setorial de PPPs em estados e municípios



Fonte: Elaboração própria com base em Bonpan (2014).

Por fim, ressalta-se que não é possível fazer uma análise aprofundada do momento que o país vive no tocante à utilização da iniciativa privada em projetos de interesse público sem levar em conta também as concessões comuns, que não são objetos desse estudo, mas possuem características semelhantes às PPPs em vários aspectos, como o caráter de longo prazo e a utilização, via de regra, do *Project Finance* na estruturação das operações. Setores como o de rodovias, energia, dentre outros, já contam com projetos há décadas, com forte presença do Governo Federal.

O que se pode dizer é que o país vive um momento importante de amadurecimento do formato PPP. Enquanto alguns setores já têm experiências e aprendizado consolidados, outros

vivem momento de desenvolvimento inicial, como os de educação e de presídios. Nesse contexto, estudos que permitam conhecer e avaliar os primeiros casos realizados tornam-se fundamentais.

Uma vez feito um panorama das parcerias já existentes no país, passar-se-á ao detalhamento do ciclo de vida de uma PPP, bem como dos atores que atuam em seu decorrer. Espera-se que o bom entendimento do caminho que percorre uma operação dê a base necessária para uma análise criteriosa do caso objeto desse trabalho.

3.2 A construção de uma operação e o papel das estruturas de apoio e coordenação

A construção e execução de uma operação de PPP é um trabalho extremamente complexo. Essa é a principal razão pela qual foi inserido o limite mínimo de R\$ 20 milhões para que uma concessão administrativa ou patrocinada seja considerada PPP e possa, como tal, utilizar de seu arcabouço legal. Todas as etapas que dizem respeito à elaboração de um contrato de PPP envolvem gastos significativos, ou seja, custos de transação elevados, que tornam seu uso proibitivo para operações de valores pequenos.

Para entender como se dá a constituição de uma operação serão descritas as etapas que compõem uma típica PPP. No decorrer desta tarefa, serão citados os manuais de PPP dos estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, uma vez que Belo Horizonte, município responsável pela operação objeto desse estudo, não possui instrumento similar. A escolha de Minas Gerais deve-se ao fato de ter sido o primeiro estado do Brasil a estruturar uma lei estadual de PPP e encontrar-se em posição institucional avançada na utilização de tal arranjo, com 4 contratos em vigor (MG-050, Complexo Penal, Unidades de Atendimento Integrado e Estádio Mineirão) e tendo sido seu programa de PPPs agraciado como melhor programa de PPP do mundo em 2012 (WORLD FINANCE, 2012). O Rio de Janeiro, por sua vez, embora já tenha alguns contratos assinados, representa um estado de menor tradição com PPPs, constituindo-se apenas em um exemplo alternativo, para efeito de ilustração.

Como poderá ser visto, as etapas de uma operação não são uniformes entre os diversos entes federativos. Cada estado ou município tem liberdade para definir seu processo interno de aprovação e construção das parcerias. Será mostrada a seguir uma estrutura básica que possibilite o claro entendimento do processo.

A seção será, então, dividida em três partes/etapas:

- Estruturação da PPP

- Processo de licitação e formalização do contrato
- Gestão do contrato

3.2.1 1ª etapa: Estruturação da PPP

Inicialmente, é importante dizer que os estados e municípios, via de regra, possuem uma estrutura de governança para PPPs minimamente formada por um *Conselho Gestor* e um órgão de assessoria chamado *Unidade PPP*.

No caso de Minas Gerais, além desses, ainda há Unidades Setoriais, o Fundo PPP e o Grupo Coordenador do Fundo PPP, e a Rede PPP. Enquanto a *Unidade PPP* é um órgão técnico e tem como atribuições executar atividades operacionais e de coordenação, assessorar o Conselho Gestor e disseminar metodologias e conhecimentos, o *Conselho* – órgão inerentemente político que, na maioria das vezes, tem como presidente o prefeito/governador ou secretário da casa civil – é responsável por aprovar e gerir o Plano de PPPs. O Plano de PPPs representa o conjunto de parcerias aprovadas pelo Conselho Gestor que serão em seguida licitadas. A ideia é que as parcerias constantes do Plano estejam presentes nas leis e planos orçamentários e posteriormente acompanhadas pelas estruturas de gestão do ente federativo.

Uma PPP começa na identificação, por parte do órgão da administração pública responsável por determinada função pública, do problema que se pretende enfrentar e das razões pelas quais considera a PPP o melhor arranjo para resolvê-lo. O órgão demandante participará de todo o percurso como definidor do escopo da contratação.

A *Estruturação* é todo o processo de estudos, justificção, descrição e configuração que tem fim no encaminhamento para apreciação do Conselho Gestor e consequente inclusão no Plano de PPPs. Tal processo envolve três sub-etapas: (1) o Pré-Enquadramento e (2) a Modelagem e (3) as Consultas Finais.

Pré-enquadramento se trata de uma apreciação prévia do Conselho Gestor, que tem o objetivo de permitir que o Conselho “decida ou não suportar determinado projeto, antes de se incorrer nos gastos normalmente vultosos inerentes ao desenvolvimento de uma PPP” (Rio de Janeiro, 2008, p.19).

Nessa etapa, há a elaboração da Proposta Preliminar, que contém um conjunto básico de informações que subsidiará a avaliação por parte do Conselho Gestor. De acordo com o manual fluminense estão entre elas:

[...] descrição da problemática, planos e metas que deverão ser alcançados, demonstrativo que o interesse público estará preservado, indicação da modalidade de PPP, valor e prazo do contrato, vantagens operacionais e econômicas, aderência a planos de governo, identificação do órgão implementador e aspectos jurídicos considerados relevantes. (RIO DE JANEIRO, 2008, p.18)

É importante que seja justificada a escolha da PPP como instrumento que gera “vantagem econômica e operacional para o contratante, bem como a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta” (MINAS GERAIS, 2008, p. 27). Tal justificativa tem relação direta com o conceito de *Value for Money*, base teórica do uso das parcerias público-privadas ao redor do mundo. Embora não haja a obrigatoriedade de uma comparação com base numérica, deve-se demonstrar que a alternativa PPP é aquela que traz o maior custo-benefício na resolução da problemática em questão.

Vale ressaltar que, apesar de ser fundamental para evitar que esforços sejam desperdiçados mais adiante, o Pré-Enquadramento é uma fase que ocorre apenas em alguns entes federativos, não constituindo regra na maioria dos casos. No caso da estrutura de governança mineira, a Proposta Preliminar exige ainda mais. Dentre os itens requeridos estão: indicadores a serem utilizados como medição dos resultados esperados, informações sobre o mercado, inclusive o detalhamento de “como está prevista a obtenção, pelo ente privado, de ganhos econômicos suficientes (receita) para cobrir seus custos e investimentos” (MINAS GERAIS, 2008, p. 27), e a constituição, no órgão demandante, de um grupo interno responsável pelo desenvolvimento de ações relacionadas à PPP chamado de Unidade Setorial (MINAS GERAIS, 2008). As Unidades Setoriais, que devem ser compostas em cada órgão por técnicos de formação jurídica, econômica e outros relacionados ao escopo do projeto, têm as seguintes funções:

- coordenar os assuntos referentes ao Programa de Parcerias Público-Privadas, de interesse do órgão ou entidade ao qual estejam vinculadas;
- disseminar conceitos e metodologias de parcerias público-privadas no âmbito do órgão ou entidade ao qual estejam vinculadas;
- articular-se com as suas demais estruturas organizacionais, com a Unidade PPP e com os demais órgãos e entidades, no desenvolvimento de ações inseridas no âmbito do Programa PPP;
- identificar oportunidades para o desenvolvimento de novos projetos;
- estruturar e desenvolver propostas de projetos de PPP;
- elaborar, quando for o caso, os termos de referência referentes aos estudos de modelagem a serem executados, bem como promover a sua contratação;
- estruturar e desenvolver o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), quando conveniente; e
- acompanhar o desenvolvimento, a licitação e a execução de contratos de PPP. (MINAS GERAIS, 2008, p. 19)

No caso mineiro, portanto, a Unidade Setorial é a estrutura do órgão demandante que tocará a PPP, estando em constante contato com a Unidade PPP e os demais atores do processo, visando à elaboração dos documentos necessários ao processo. Em ambos os casos, o estudo preliminar deve ser submetido previamente à Unidade PPP, a qual emite um parecer (contendo ou não recomendações de ajustes), que é anexado ao estudo quando do envio para apreciação do Conselho Gestor.

Estudos sobre o tema da PPP serão necessários desde o pré-enquadramento, mas se tornam peça fundamental na sub-etapa seguinte à aprovação da Proposta Preliminar: a *Modelagem* do Projeto. Na modelagem, serão realizados os diversos estudos necessários para estruturar a PPP, que envolvem as avaliações de viabilidade econômico-financeira, técnica, operacional e jurídica.

O manual do estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2008), prevê os seguintes componentes para o que chama de Estudo Técnico:

- Análise de demanda;
- Dimensionamento da oferta;
- Projeto básico de engenharia;
- Especificação do serviço;
- Indicadores de desempenho;
- Matriz de risco;
- Avaliação financeira e avaliação econômica;
- Estudo e relatório de impacto ambiental;
- Minuta de edital de licitação da concessão.

O manual mineiro, mais uma vez, vai além. Sugere que a modelagem comece com um “diagnóstico apurado sobre o modo até então utilizado para a prestação de serviços similares ou de áreas afins ao projeto (benchmarking), pela Administração Pública (MINAS GERAIS, 2008, p.35). O diagnóstico, portanto, representa o primeiro estudo a ser realizado. Deve conter especificação do objeto, apresentação das outras formas de prestação de serviço, suas características e as razões pelas quais a PPP apresenta-se como alternativa superior, questões jurídicas e ambientais envolvidas e possíveis prestadores do mercado.

Após os estudos de diagnóstico indicarem a viabilidade do projeto, passa-se para a elaboração do modelo básico. O modelo básico deve contemplar o que o manual fluminense chama de Estudo Técnico. São trabalhos de maior densidade técnica, com o detalhamento de

todos os itens de viabilidade econômico-financeira, técnica, operacional e jurídica, que incluem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro da PPP.

O manual mineiro detalha as análises que precisam ser feitas para compor tal estimativa. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma nova despesa criada deve ser compensada com previsão de uma nova receita de mesmo monte, respeitado o teto de comprometimento da Receita Corrente Líquida com projetos de PPPs, que é de até 5%. Além disso, o arcabouço legal aplicado a PPPs estabelece que, caso o ente assumira parcela relevante do risco de construção ou do risco de disponibilidade/demanda, os ativos da SPE devem ser incluídos em seu balanço patrimonial (com a correspondente inscrição como dívida). Também necessitam ser observados, portanto, os limites de endividamento do setor público. Na prática, esse limite representa um importante condicionante na decisão do formato da contratação, uma vez que boa parte dos entes, especialmente os municípios, apresentam percentuais de dívida em níveis elevados.

Por fim, são elaboradas minutas do edital de licitação e do contrato, concluindo a sub- etapa de Modelagem. É importante destacar que tal sub-etapa é a mais importante de todo o processo por que passa uma PPP, pois resultará na elaboração das minutas do edital e do contrato, documentos que determinarão os parâmetros para o processo de escolha da empresa e o escopo da prestação do serviço e do seu pagamento. Por essa razão, o processo de contratação de estudos que subsidiam a Modelagem – assim como a sub-etapa de Pré-Enquadramento – será mais bem detalhado na seção 3.3.

A última sub-etapa é a de *Consultas Finais*, quando o projeto é encaminhado para apreciação de outros órgãos públicos (secretarias de planejamento, desenvolvimento e fazenda, tribunais de conta, advocacia e procuradoria) e da Unidade PPP, e para consultas públicas. Segundo o manual mineiro:

[...] o objetivo da consulta pública é viabilizar a participação de tantos quanto se interessem pelo projeto da parceria, através do fornecimento de contribuições, sugestões e dúvidas relativas à minuta de edital de licitação, contrato e demais anexos elaborados pela Unidade Setorial em decorrência da modelagem. (MINAS GERAIS, 2008, p. 56)

As sugestões advindas desse processo serão analisadas em conjunto entre o órgão demandante (ou unidade setorial) e a Unidade PPP e podem gerar modificações nos documentos do edital.

Após as sub-etapas Pré-enquadramento, Modelagem e Consultas Finais, a parceria é submetida ao Conselho Gestor e, se aprovada, é incluída no Plano de PPPs. É iniciada, então, a segunda etapa do processo, a Licitação.

3.2.2 2ª etapa: Processo de licitação e formalização do contrato

Após a inclusão no Plano de PPPs do ente federativo, o prefeito ou governador o aprova por meio de decreto, momento a partir do qual podem ser iniciados os processos de licitação do projeto. O manual fluminense destaca a necessidade de Autorização Legislativa Específica antes dos procedimentos licitatórios dos projetos em modalidade de concessão patrocinada, em que mais de 70% da remuneração privada for paga com recursos públicos.

Devem ser consideradas todas as normas aplicadas aos processos licitatórios, incluindo cuidados para que não sejam inseridos critérios com estrita relação com o objeto e para que eles não ensejem cerceamento da competição ou direcionamento. Além disso, devem ser observados os trâmites relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal e às leis orçamentárias, em virtude do aumento de despesas previsto.

O manual fluminense detalha mais profundamente as orientações quanto a esta etapa, destacando componentes obrigatórios do Ato Convocatório – que tem o objetivo de disciplinar prazos, atos, instruções relativas a recursos e impugnações e informações pertinentes ao objeto e aos procedimentos – e as fases do processo licitatório, que começa com a publicação do Ato Convocatório, passa pelo recebimento e análise de propostas e recursos, e termina com a assinatura do contrato (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 36 e 37).

Encerrada a licitação do projeto, as informações sobre impacto fiscal devem ser atualizadas e a Administração Pública irá verificar a conformidade do vencedor, sobretudo quanto à constituição da SPE e à prestação das garantias. Com a assinatura e publicação do contrato encerra-se a etapa de *Licitação e Formalização do contrato*. A execução contratual deve ser iniciada com a confirmação do planejamento e a eventual transferência de bens públicos para o contratado. A partir daí, iniciam-se a execução dos serviços e a etapa de *Gestão do contrato*.

3.2.3 3ª etapa: Gestão do contrato

A etapa de Gestão do contrato compreende todas as atividades realizadas durante a execução do contrato. Dentre elas estão:

- Verificação do cumprimento de requisitos formais como seguros, garantias, licenças ambientais etc.;
- Acompanhamento e mitigação preventiva dos riscos;
- Monitoramento dos indicadores de quantidade e qualidade do serviço prestado;
- Pagamento das contraprestações;
- Renegociações previstas ou não no contrato.

No exercício da fiscalização, o Poder Público tem direito de acesso a informações relacionadas à administração, à contabilidade, e aos recursos técnicos, econômicos e financeiros da Concessionária, sempre que julgar necessário.

Esse acompanhamento é realizado de diferentes maneiras pelos diversos entes federativos. Nos casos aqui citados, por exemplo, eles são distintos. O modelo fluminense prevê a atuação de três atores, cada um com uma função. Ao órgão regulador cabe monitorar a execução do contrato. Ao órgão demandante cabem a “verificação dos impactos do projeto nos planos e programas de desenvolvimento em que se acha inserido” e o “pagamento das contraprestações, uma vez que a atestação do serviço tenha sido feita pelo órgão regulador” (RIO DE JANEIRO, p. 40, 2008). A Unidade PPP a serviço do Conselho Gestor, por sua vez, tem a atribuição de produzir relatórios gerenciais e acompanhar o cumprimento dos limites previstos na lei quanto ao comprometimento da Receita Corrente Líquida.

Em Minas Gerais, o acompanhamento é realizado sob a coordenação da Unidade Setorial responsável pelo projeto. Com o objetivo de ter uma mensuração imparcial dos indicadores de desempenho previstos no contrato, o estado passou a utilizar a figura do Verificador Independente que, segundo o manual mineiro de padronização de regras-chave:

[...] consiste em uma empresa de consultoria especializada em verificação independente, contratada pelo Poder Concedente, com o objetivo principal de auxiliar na aferição dos dados e na proposição de melhorias na regulação e controle (implantação e gestão de sistema de tecnologia da informação, realização de diagnóstico, de entrevistas com as partes contratuais, proposição de novos indicadores ou readequação da sua metodologia de aplicação, além de possuir a capacidade proativa em localizar entraves nos processos de aferição e promover as respectivas soluções). (MINAS GERAIS, 2013, p. 90)

A Unidade PPP, assim como no caso fluminense, também é responsável por elaborar relatórios periódicos sobre a execução do contrato. Por fim, ao Conselho Gestor cabe a avaliação geral do Plano de PPPs.

3.3 A contratação de estudos e a atuação das organizações de fomento a projetos e do BNDES

Como destacado na seção anterior, a Modelagem é fase fundamental para o sucesso de uma PPP. Demanda estudos de diferentes naturezas: econômico-financeira, jurídica e técnica. Dificilmente os entes federativos têm expertise e disponibilidade de mão de obra para produzi-los com excelência, motivo pelo qual são contratados junto a empresas especializadas. Para tanto, o Poder Concedente tem duas opções: obtê-los por conta própria ou utilizar do instrumento da *autorização*. Para obtê-los por sua conta, o Poder Concedente lançará mão do arcabouço legal de contratações disposto na Lei 8.666. A *autorização*, por sua vez, tem respaldo no artigo 21 da Lei das Concessões, que afirma:

Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital. (Brasil, 1995)

Há dois pontos fundamentais no referido artigo. O primeiro é a previsão de que os gastos decorrentes dos estudos na fase de modelagem podem ser reembolsados posteriormente pela empresa vencedora da concorrência. O Poder Concedente, portanto, opta por não pagar a empresa que realizou os estudos pela entrega do trabalho, mas apenas na execução do projeto e somente se ele for de fato executado, uma vez que não há a obrigatoriedade do Poder Público de realizar os investimentos que são objetos do estudo. A responsabilidade pelo pagamento é repassada à Concessionária, que deverá incorporar esse custo à sua proposta no leilão. Permite-se, assim, que sejam disponibilizados ao Estado pelo setor privado estudos voltados à estruturação de concessões sem que o Poder Público tenha que incorrer em todo o processo burocrático previsto na Lei nº 8.666/1993 e sem que seja necessária alocação prévia de recursos orçamentários para verificação de viabilidade.

Vale destacar que o mercado de estruturação de projetos, nesse tipo de operação, irá precificar o risco de não ser remunerado pelos estudos realizados. São riscos existentes em três momentos: (1) o de não ser escolhido entre diversos estudos para uma concessão, (2) o de o

estudo não resultar em um edital, e (3) o de, uma vez publicado o edital, não haver interessados na prestação de serviços do projeto. A incorporação desses riscos, naturalmente, estará embutida nas propostas de todos os concorrentes, não representando economia por parte do Poder Público, apenas uma prorrogação dos dispêndios.

O segundo ponto é que a lei não detalha o procedimento por meio do qual se dará esta autorização, limitando-se a permitir que sejam feitos e reembolsados posteriormente. A não regulamentação desse artigo, portanto, dá margem para que diferentes procedimentos sejam adotados na contratação de empresas de consultoria. Na prática, a autorização pode ser dada de duas maneiras: por uma Manifestação de Interesse do Privado (MIP) ou pelo Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) (SCHIEFLER, 2012).

No primeiro modelo, uma empresa de estruturação de projetos interessada em realizar estudos para determinado fim procura ou é procurada pelo ente público, que emite uma autorização. Essa autorização é tornada pública, de forma que outras empresas também podem apresentar estudos dentro do escopo estabelecido até uma determinada data. Após esse processo, o projeto considerado de maior qualidade técnica é escolhido.

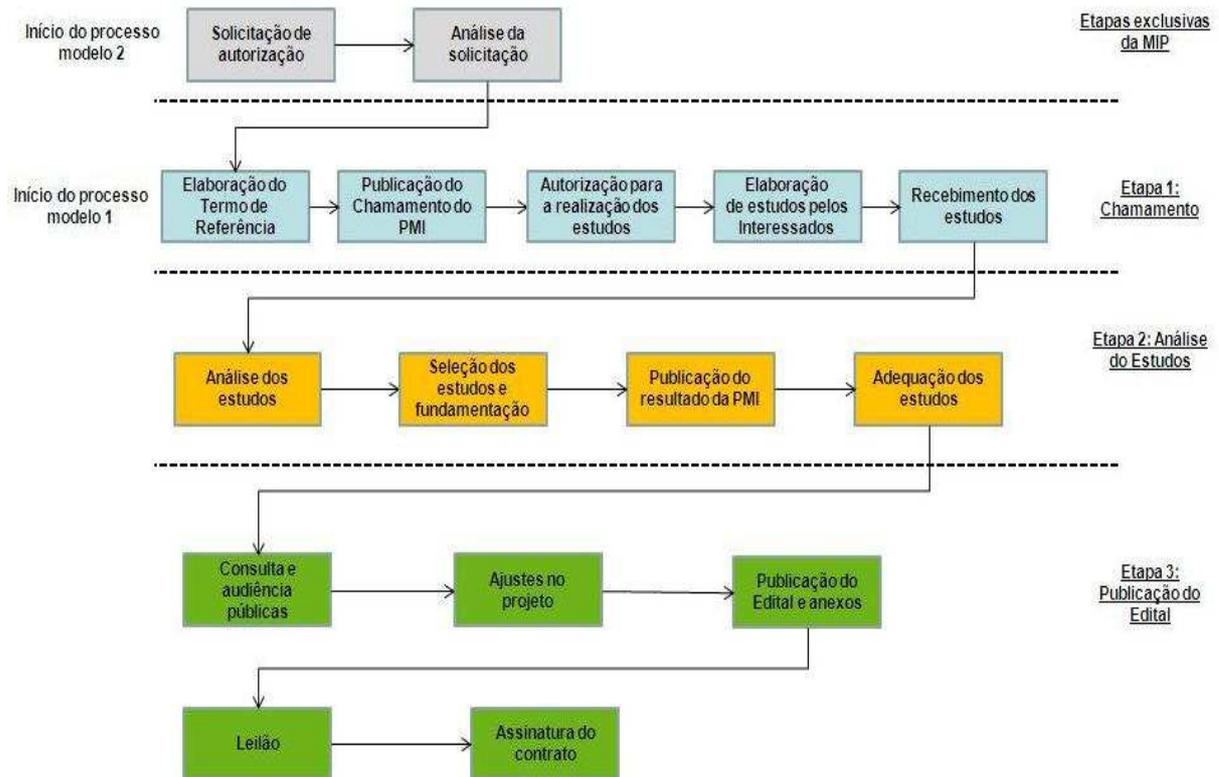
O PMI, por sua vez, tem um processo de chamamento prévio, no qual o governo divulga as características dos estudos desejados e os critérios para a escolha do projeto vencedor. De acordo com o manual mineiro de regras de padronização de regras-chave:

O PMI é uma importante forma de o Estado obter contribuições do setor privado, com informações relevantes ao projeto que impactarão na sua estruturação. Além disso, tal mecanismo é um eficaz meio para diminuir a assimetria informacional entre os setores público e privado e, se for constituído com critérios objetivos, poderá ser uma forma de estruturação de projetos prioritários sem representar custos imediatos ao Erário. Atualmente, o PMI pode ser utilizado, até mesmo, como ferramenta para sondagem de viabilidade preliminar e de existência de interesse do setor privado pelo objeto que se almeja conceder. (MINAS GERAIS, 2013, p. 10)

O trecho do manual mineiro deixa claro que podem ser contratados estudos tanto para compor a sub-etapa de *Pré-Enquadramento*, como a de *Modelagem*. No Pré-Enquadramento, o PMI pode ser utilizado para demonstrar o custo-benefício e a viabilidade econômico-financeira do projeto. Na Modelagem, ele poderá servir para levantar todos os profundos estudos técnicos necessários, como o *benchmarking* quanto a outros arranjos para prestação do serviço em destaque, o aprofundamento da análise econômico-financeira e as questões operacionais e jurídicas envolvidas.

Vale destacar que, em alguns estados, como Santa Catarina por exemplo, o MIP deve ser seguido da estruturação de um PMI (SCHIEFLER, 2012), conforme Figura 3.1. Em outros, como foi dito, não há regulamentação, ou é possível que haja apenas um chamamento público.

Figura 3.1 – Fluxograma ilustrativo MIP e PMI



Fonte: Trabalho em elaboração¹⁰

A principal polêmica quanto à *autorização* é que a lei permite a participação dos autores ou responsáveis pela realização dos estudos na licitação dos serviços. No entanto, parece óbvio que a produção dos estudos por empresa interessada na licitação traz claros conflitos de interesse. Potenciais vencedores das concorrências encontram grande espaço para obter vantagens ilegítimas quando realizam estudos em suas áreas de atuação. Nesses casos, a posse de conhecimento setorial e expertise lhes dá a possibilidade de formatar as informações e premissas aplicadas ao projeto (em especial as barreiras de entrada e a matriz de atribuição de riscos) de maneira que possam manipulá-las para gerar ganhos indevidos.

Segundo BNDES (2014b), esse modelo em que o privado, na maioria das vezes interessado na futura licitação, estrutura o projeto, é chamado internacionalmente de

¹⁰ O Procedimento de Manifestação de Interesse como ferramenta para a estruturação de projetos de Parceria Público Privada, de autoria de Helder Matos Monteiro Vieira e Marcos Neves Torráo, a ser publicado pelo BNDES.

Unsolicited Proposal. Ainda segundo o BNDES (2014b), por ser um modelo considerado de pouca transparência, que favorece a ocorrência de comportamento oportunista, nos países em que há setores de infraestrutura maduros, grande experiência regulatória na estruturação e licitação de projetos e extensas carteiras de projetos de PPP, eles são proibidos por lei (casos de Reino Unido, Canadá e União Europeia), ou são admitidos apenas em circunstâncias específicas, como em projetos inovadores (Austrália e Nova Zelândia). O modelo de *Unsolicited Proposal* é mais usado por países em desenvolvimento, com menores capacidades técnica e financeira, como Chile e Coreia do Sul (BNDES, 2014b).

No Brasil, no entanto, o formato vem sendo largamente utilizado (BNDES, 2014b), razão pela qual alguns entes federativos resolveram criar legislações próprias para o tema, como é o caso do governo federal e de boa parte dos estados¹¹. Os resultados demonstram, no entanto, que há uma taxa baixíssima de continuidade nos projetos (em elaboração¹²).

Para dar credibilidade aos estudos e evitar a captura do Estado por atores privados oportunistas a regulamentação não é suficiente. É necessário que o Poder Concedente tenha conhecimento técnico e financeiro ou que haja instituições atuantes no processo que possam contribuir para a isenção e a independência na realização dos estudos e modelagem da operação.

Nesse contexto, serão descritas duas organizações de fomento a projetos cujo objetivo é desenvolver, de forma imparcial e transparente, projetos para concessões públicas. Citar-se-ão nesse estudo duas entre as principais do mercado brasileiro: a *International Finance Corporation* (IFC) e a Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP). Além disso, será detalhado o papel que o BNDES desempenha no setor.

3.3.1 A IFC

A IFC é uma instituição financeira multilateral, braço do Banco Mundial com o objetivo de apoiar o desenvolvimento do setor privado dos países em que atua. Foi criada em 1956 e atua com foco nos países em desenvolvimento, ancorada em três pilares: gestão de ativos,

¹¹ Dentre eles estão Minas Gerais (Decreto 44.565/2007), Pernambuco (Resolução Normativa CGPE 001/2007), Alagoas (Decreto 4.067/2008), Rio Grande do Sul (Resolução 001/2008), Sergipe (Resolução 01/2008), Ceará (Decreto 30.328/2010, alterado pelo Decreto 30.646/2011), Goiás (Decreto 7.365/2011), São Paulo (Decreto 57.289/2011, revogado pelo), Rio de Janeiro (Decreto 43.277/2011), Mato Grosso (Decreto 926/2011), Bahia (Decreto 12.653/2011), Espírito Santo (Decreto 2.889-R/2011, alterado pelo Decreto 3.138-R/2012), Rondônia (Decreto 16559/2012), Santa Catarina (Decreto 962/2012), e Paraná (Decreto 5.273/2012, revogado pelo Decreto 6.823/2012).;

¹² O Procedimento de Manifestação de Interesse como ferramenta para a estruturação de projetos de Parceria Público Privada, de autoria de Marcos Neves Torrão e Helder Matos Monteiro Vieira, a ser publicado pelo BNDES.

serviços de consultoria diversos (incluindo a governos para estruturação de projetos) e serviços de investimento. Tem duas metas principais: erradicar a pobreza até 2030 e impulsionar a prosperidade compartilhada em todos os países em desenvolvimento.

Em 2013, de acordo com seu relatório anual (IFC, 2013), tinha uma carteira de projetos de 25 bilhões de dólares por todo o planeta. No Brasil, até maio de 2014, a IFC contava com 4,2 bilhões de dólares investidos, sendo \$1 bilhão em projetos de infraestrutura, valor que se pretende seja dobrado até 2016 (GÓES, 2014). Ainda de acordo com Góes (2014), “nos últimos dois anos, o Brasil foi o país que mais recebeu recursos da IFC em um total de 145 países”.

O vínculo ao Banco Mundial e a história de contribuição ao desenvolvimento fez com que a IFC seja reconhecida como instituição de credibilidade e independente, um diferencial com relação ao mercado.

3.3.2 A EBP

A EBP é uma empresa de consultoria dedicada à realização de estudos. Em sua missão, a EBP declara:

Somos uma empresa privada voltada para o interesse público que atua como assessor técnico neutro de governos.

Nossa missão é desenvolver, com imparcialidade e transparência, projetos de infraestrutura que contribuam para o desenvolvimento econômico e social brasileiro criando oportunidades de investimento para o setor privado.

A EBP desenvolve com governos, em nível federal, estadual ou municipal, projetos de infraestrutura tradicional - rodovias, aeroportos, ferrovias, hidrovias, portos, transporte urbano, saneamento - e também de infraestrutura social - hospitais, escolas, centros de ressocialização, entre outros. (EBP, 2013)

A EBP é resultado da reflexão conjunta de alguns bancos que, em 2008, se reuniram para discutir instrumentos que fossem capazes de acelerar a provisão de projetos de infraestrutura sob a modalidade de concessão pública. Como visto anteriormente, a contratação de especialistas para a realização de estudos é parte fundamental e delicada para a viabilização de uma PPP, constatação ratificada por Oliveira, Marcatto e Scazufca (2013, p. 45).

É possível entender a motivação das instituições financeiras, pois o aumento da demanda de PPPs representa crescimento da procura por financiamento de grandes valores, indispensáveis para a realização de investimentos em infraestrutura. Ademais, a qualidade dos projetos contribui para maior segurança técnica-financeira dos projetos, diminuindo assim o risco dos financiamentos e das garantias.

A EBP foi criada como uma sociedade por ações em que nove bancos têm igual participação. São eles: Banco do Brasil, Banco Espírito Santo, Bradesco, Citibank, Itaú-BBA, Santander, HSBC, Banco Votorantim e BNDES (EBP, 2014). O estatuto da empresa foi submetido ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que se manifestou favoravelmente, desde que:

(...) mantida a igualdade de direito a voto, o objeto social, as regras de governança da EBP, e a independência operacional, segregando o Conselho de Administração da gestão operacional dos estudos, e assim restringindo qualquer acesso à informação por parte de seus acionistas (EBP, 2014).

A coexistência de bancos públicos e privados funciona no sentido de, por um lado, garantir a predominância do interesse público e, por outro, evitar a má influência política. A criação da EBP representou a possibilidade da existência de uma empresa imparcial, contribuindo para a qualidade dos estudos e para o fortalecimento do mercado de estruturação de projetos.

3.3.3 O BNDES

O BNDES é uma empresa pública federal, portanto, de controle exclusivo da União. De acordo com apresentação na internet, “é hoje o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia, em uma política que inclui as dimensões social, regional e ambiental”. (BNDES, 2014).

De fato, o BNDES constitui-se como principal agente de investimento do Governo Federal, tendo uma atuação variada nesse sentido, contemplando desde concessão de financiamentos e a participação acionária em empresas, até a prestação de apoio técnico a diversas entidades, com o objetivo de contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

Sendo assim, além de ser um banco que atua no financiamento, o BNDES também conta com uma área dedicada às atividades de fomento, estruturação, coordenação, apoio e acompanhamento de projetos de concessão em todas as esferas governamentais: a Área de Estruturação de Projetos (AEP). Por meio da AEP, o BNDES atua em duas frentes: uma delas é o financiamento de estudos e pesquisas (por meio de um fundo), que são voltadas para a orientação de políticas públicas, e para a identificação e elaboração de projetos que possam viabilizar investimentos estruturantes de relevância para o país. Na outra frente, a AEP atua junto aos entes federativos acompanhando-os na estruturação dos projetos, atividade que

desenvolve por meio de parcerias com a EBP e IFC. Nessa frente, o BNDES contribui para o entendimento das questões e políticas públicas setoriais e para a excelência técnica e a neutralidade dos estudos. Frequentemente, a atuação vai além, incluindo os processos de estruturação do edital, de licitação e contratação.

Este capítulo fez um breve panorama do cenário das PPPs no Brasil hoje, que se caracteriza por um momento ainda inicial de uso da ferramenta, mas de forte crescimento. Foi possível visualizar, ademais, o quão complexo é a configuração de uma operação de PPP, composta por três grandes etapas: a Modelagem, o Processo de licitação e formalização do contrato e a Gestão do contrato. Dentro de um contexto de limitação técnica dos entes federativos, sobretudo estados menores e municípios, a atuação de atores externos que possam empregar qualidade e imparcialidade ao processo de estruturação é fundamental para o sucesso do arranjo.

A compreensão desse contexto permite que se possa seguir para a próxima fase desse trabalho: a análise do caso objeto deste trabalho, a PPP de construção e operação de serviços não pedagógicos de escolas em Belo Horizonte.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO CASO E DOS MECANISMOS DE INCENTIVO E CONTROLE PRESENTES

O objetivo desse capítulo é descrever a PPP objeto do estudo, identificando os incentivos e controles existentes no arranjo. Com isso, espera-se seja possível avaliar de que forma eles impactam os custos de transação na construção e operação de serviços não pedagógicos de escolas. O capítulo está dividido em três partes: na primeira, será feita uma breve caracterização da PPP em estudo, de forma a posicionar o leitor quanto ao contexto em que ela foi realizada e à fase em que se encontra. Em seguida, o contrato será apresentado quanto à sua estrutura e, posteriormente, serão descritos seus incentivos e controles. Por fim, analisar-se-á o alinhamento entre arranjo e transação e o impacto nos custos de transação.

4.1 Características da PPP

Em primeiro lugar, vale dizer que a PPP em questão já foi licitada, encontrando-se na fase de execução do contrato. Entre as duas proponentes que apresentaram propostas, saiu vencedora a empresa que ofereceu a menor contraprestação, ou seja, o menor valor a ser pago mensalmente pelo Poder Público em troca da prestação dos serviços não pedagógicos: o Consórcio Educar, composto pela Construtora Odebrecht e a Odebrecht Participações. Como previsto no edital, após declarado vencedor, o Consórcio criou a SPE Inova BH SA para tocar o projeto. O contrato foi assinado em julho de 2012 e tem duração de 20 anos.

Trata-se de uma concessão administrativa que, como já citado no capítulo 2, “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004). O caso se enquadra perfeitamente nessa descrição. A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), que exerce a figura de Contratante, é usuária indireta dos serviços, uma vez que seus professores e servidores ligados a atividades pedagógicas usufruem da estrutura das escolas para prestar o serviço de educação.

De acordo com o edital da licitação, (BELO HORIZONTE, 2012, p. 9) a Contratada é responsável pelos seguintes itens:

- i. A execução de OBRAS de construção nas UNIDADES DE ENSINO, em conformidade com as regras e especificações do ANEXO 5 da MINUTA DO CONTRATO;
- ii. A aquisição, operação, manutenção e reposição de mobiliários e equipamentos necessários para o funcionamento das UNIDADES DE ENSINO;

- iii. A gestão, conservação, manutenção e eventual compra dos BENS VINCULADOS, na forma do CONTRATO;
- iv. A oferta e gestão dos serviços de higiene e limpeza, lavanderia e rouparia, serviços administrativos, utilidades e energia, segurança e quaisquer outros necessários à plena execução dos serviços previstos no EDITAL, CONTRATO e respectivos ANEXOS da presente CONCESSÃO.

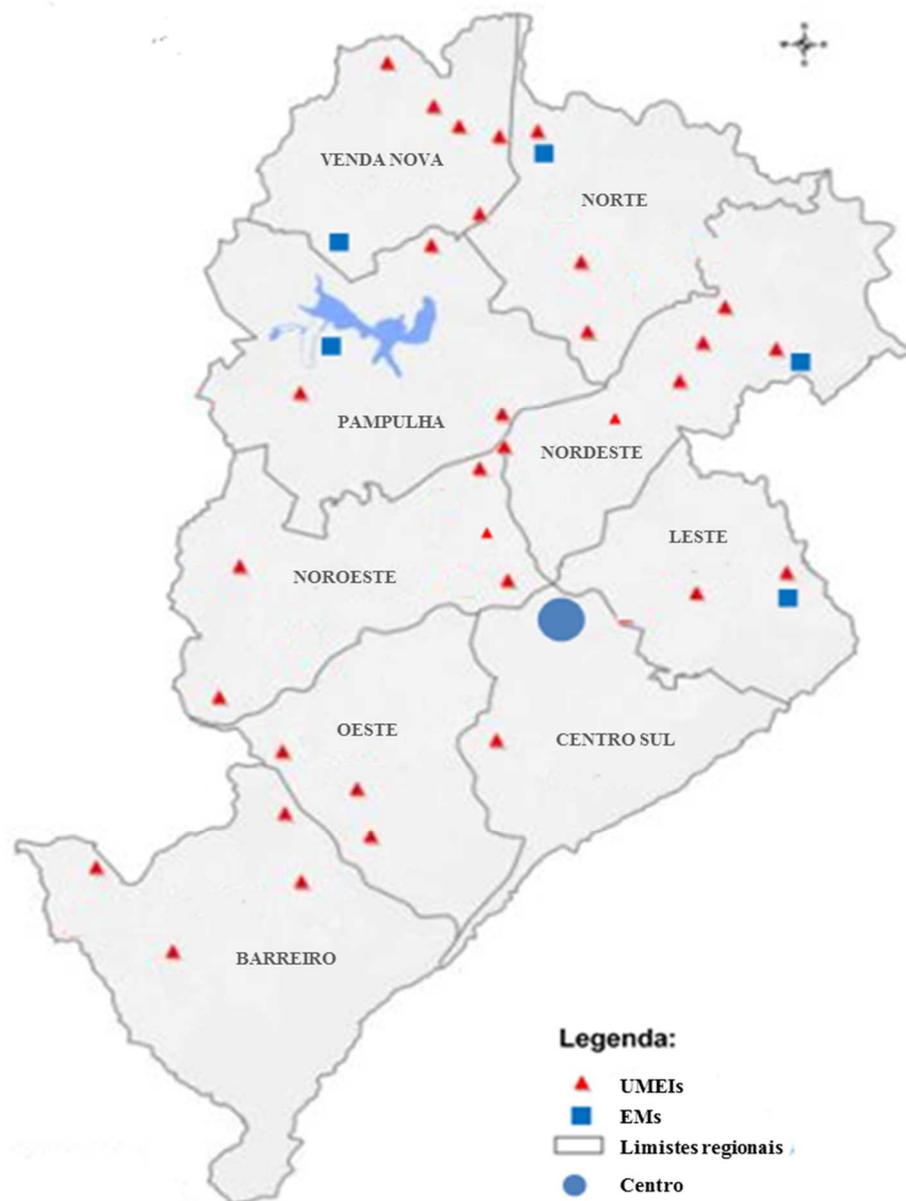
Enquanto o Anexo 5 do contrato relaciona as especificações das unidades, o anexo IV lista os locais onde devem ser construídas. A definição do padrão arquitetônico, o gerenciamento geral das unidades, a propriedade de bens móveis e imóveis, e a gestão e o planejamento pedagógicos são de responsabilidade da Prefeitura. (BELO HORIZONTE, 2012)

Originalmente, a concessão previa um total de 37 escolas, sendo 32 UMEIs (Unidades Municipais de Ensino Infantil) e 5 EMs (Escolas Municipais de Ensino Fundamental). Em agosto de 2014, após a ocorrência de um evento que motivou a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a PBH anunciou a ampliação da parceria, por meio do acréscimo de 14 novas UMEIs, totalizando a partir de então 51 unidades. A primeira escola, localizada no bairro de Belmonte, foi entregue em setembro de 2013, pouco mais de um ano após a formalização do contrato. Até outubro de 2014, haviam sido entregues 17.

A Figura 4.1 mostra a distribuição geográfica pelas regiões de Belo Horizonte das 37 escolas previstas no projeto original. As unidades estão espalhadas por todas as regiões do município, sendo as regiões Venda Nova, Nordeste e Noroeste aquelas com maior número (cinco cada).

Vale ressaltar, igualmente, que a Prefeitura enfrentava o grande desafio de cumprir a meta estabelecida em seu planejamento estratégico de mais que dobrar as vagas para crianças de 0 a 5 anos e de criar 12.000 novas vagas no ensino fundamental. A alternativa tradicional de construção e operação das escolas apresentava dificuldades quanto à questão orçamentária, à falta de homogeneidade na qualidade, à limitação técnica e gerencial para administrar separadamente a grande quantidade de contratos necessários e, sobretudo ao cumprimento dos prazos que a urgência e relevância do objetivo demandavam. Levantamentos apontavam que a opção pelo arranjo PPP permitiria a entrega das UMEIs em um tempo 37% menor; das EMs, 48% (BELO HORIZONTE, 2013).

Figura 4.1 – Distribuição geográfica das unidades de ensino contratadas no município de Belo Horizonte



Fonte: Belo Horizonte (2013)

Uma vez descritas as características gerais da PPP, pode-se passar à análise do contrato e de seus incentivos e controles.

4.1.1 Estrutura do edital e do contrato

O edital que estabelece as regras para o processo licitatório divide-se, basicamente, da seguinte forma: após preâmbulo, padronização de definições e interpretações e breve descrição do objeto, inicia-se uma parte que regula o fornecimento de informações, os pedidos de esclarecimentos e de impugnação. Em seguida, as condições de participação. Nesse momento, são descritas as características das empresas que poderão concorrer, incluindo as exigências jurídicas, técnicas e financeiras, inclusive as garantias. Também são expostas as regras quanto à representação das proponentes e à apresentação da proposta e da documentação necessária. Na parte seguinte, é apresentada a estrutura para recebimento e julgamento das propostas e para homologação, adjudicação, assinatura e vigência do contrato. (BELO HORIZONTE, 2012)

O contrato (BELO HORIZONTE, 2012), por sua vez, tem a seguinte estrutura, dividida por capítulos:

- 1) Disposições gerais
- 2) Elementos da concessão
- 3) Direitos e obrigações das partes
- 4) Estrutura jurídica e operações promovidas pela Concessionária
- 5) Pagamentos à Concessionária
- 6) Equilíbrio econômico-financeiro do contrato
- 7) Garantias
- 8) Execução anômala do contrato
- 9) Extinção do contrato
- 10) Disposições finais

Os anexos (BELO HORIZONTE, 2012) têm a função de complementar o contrato com documentos que têm relação com ele ou que o detalham. Pode-se dividi-los em quatro grupos:

No *Grupo A*, estão os documentos utilizados no *processo que antecede a assinatura do contrato*:

Anexo 1 - Edital de Concorrência Pública 01/2012

Anexo 2 - Atos constitutivos da Concessionária

Anexo 3 - Proposta vencedora

No *Grupo B*, tem-se os anexos de *detalhamento dos investimentos* existentes e necessários, assim como a estrutura e *especificação dos serviços* a serem prestados. São eles:

Anexo 4 - Relação dos locais e condicionantes de implantação das unidades de ensino

Anexo 5 - Especificação de projetos e de obras das unidades de ensino

Anexo 6 - Especificações mínimas dos Serviços

Anexo 8 - Especificações de mobiliários e equipamentos

Anexo 11 - Diretrizes de governança das unidades de ensino

Anexo 12 - Relação de bens cedidos à Concessionária pelo Poder Concedente

No *Grupo C*, encontram-se os anexos que especificam como se dará o *pagamento* a ser feito à beneficiária:

Anexo 9 - Sistema de mensuração de desempenho

Anexo 10 - Modelo para o cálculo para o pagamento da Concessionária

Por fim, no *Grupo D*, informações sobre *seguros* e sobre as *garantias* dadas pela Concessionária e pelo Poder Concedente:

Anexo 7 - Apólices de seguros

Anexo 13 - Condições gerais da garantia de execução do contrato

Anexo 14 - Garantia de pagamento pelo Poder Concedente

Após trazer o sumário e algumas definições necessárias para a correta interpretação do restante do documento, o contrato cita, inicialmente, o objeto e os prazos para várias formalidades e etapas da contratação, entre elas a constituição de garantias, a obtenção de assistência financeira, e o prazo total da concessão. Os prazos para entrega das unidades, assim como penalidades e valores de pagamento, são detalhados nos anexos.

Em seguida, inicia-se o Capítulo III, sobre direitos e obrigações das partes. Nesse momento, são determinadas quais obrigações e direitos entre cessão dos terrenos, licenças e autorizações necessárias, regularidade socioambiental etc. cabem à Concessionária e quais cabem ao Poder Concedente. Da mesma forma, quais as responsabilidades de cada um quanto à execução da obra e dos serviços, à prestação de informações, fiscalização, seguros, entre outros. A parte sobre estrutura jurídica (Capítulo IV) traz regras quanto à composição acionária, capital social e financiamento, e governança corporativa.

No capítulo seguinte, sobre o pagamento feito à beneficiária, são descritos os critérios para o cálculo do ressarcimento ou contrapartida pela realização das obras e da contraprestação mensal. Em seguida, um capítulo fundamental: aquele sobre o equilíbrio econômico-financeiro. Ou seja, quais as razões que ensejarão ajustes nas contraprestações e a forma como eles serão definidos. Nesse item, são expostos quais riscos estão alocados para a Concessionária e quais são de responsabilidade do Poder Concedente. Com base nessa alocação são definidas as

cláusulas de revisão contratual, que pode ocorrer sob provocação de uma das partes, ou periodicamente, de modo a permitir ajustes necessários na prestação dos serviços.

Após o capítulo sobre reequilíbrio, segue-se o das garantias (Capítulo VII), que são dadas por ambas as partes, com o objetivo de reduzir os riscos de não pagamento. Já ao final do contrato, são previstas as penalidades previstas em caso de má execução das obras e serviços contratados, as hipóteses de intervenção e extinção do contrato, assim como os regimes de resolução das controvérsias (Capítulos VIII e IX). É importante destacar que os anexos são mencionados durante todo o tempo como forma de detalhar os diversos assuntos tratados no decorrer do contrato.

Uma vez entendida a estrutura do edital e do contrato, segue-se o levantamento e a análise dos incentivos e controles existentes, que darão base para o enquadramento da PPP como um arranjo híbrido de regulação e permitirão, posteriormente, avaliar seus impactos nos custos de transação.

4.1.2 Incentivos

A estrutura de incentivos presente em uma operação de PPP tem duas lógicas fundamentais que se complementam. A primeira diz respeito ao caráter amplo e de longo prazo da parceria. Ao contratar um conjunto composto pelo investimento inicial na infraestrutura e a prestação de serviços a partir da infraestrutura criada, um grande incentivo à eficiência está sendo gerado. Isso porque como a contratada precisará manter a infraestrutura por anos, ela “soposará se é melhor investir mais na construção para, por exemplo, reduzir o custo de manutenção ou, ao contrário, investir menos na obra e gastar mais com manutenção” (RIBEIRO, 2011, p.67). A lógica do incentivo está no fato de que ele poderá se apropriar dos ganhos com sua eficiência operacional.

Complementarmente, o pagamento dos serviços deve ser feito com base em indicadores de resultados. Assim, por um lado, haverá ganhos para o Poder Público proporcionados pela competição na licitação que selecionará o prestador, em teoria, mais eficiente (o que oferecer o menor preço) e, por outro, promove-se a busca pela excelência da prestação do serviço.

Adicionalmente, há outro incentivo envolvido, que tem relação com o prazo de entrega das obras e início da prestação do serviço. Além da contraprestação mensal, o consórcio vencedor faz jus a uma contrapartida pelo investimento na construção da infraestrutura, valor que é dado, ou seja, definido previamente no Edital. Tal valor só é pago depois de concluída a

obra, a título de ressarcimento. Da mesma forma, os pagamentos mensais ocorrem apenas após a entrada em operação das unidades. Assim, existe mais um forte incentivo para a excelência operacional do contratado, desta vez na etapa de construção e equipagem das unidades: ele procurará finalizar as obras e aquisições e iniciar a operação das escolas o mais rápido possível, para antecipar o recebimento da contrapartida e do pagamento das contraprestações mensais. Pode-se argumentar que isso poderia afetar negativamente a qualidade da obra, mas como foi colocado acima, os custos de manutenção são um risco apropriado à Concessionária, de forma que ela calculará qual a melhor combinação de investimentos entre obra e gastos com manutenção.

No contrato de PPP em questão, a “contrapartida pelo investimento na obra” foi definida no valor total de 100 milhões de reais, paga em parcelas proporcionais ao número de unidades entregues, no mês seguinte à emissão do Termo de Recebimento Provisório (TRP) da obra. A contraprestação, por sua vez, tem uma fórmula de cálculo mais complexa. Ela será calculada multiplicando-se o valor definido em contrato (que é a proposta vencedora da licitação) por dois fatores (de operação e de desempenho). Segundo o Anexo 10 do contrato – Modelo para o Cálculo do Pagamento da Concessionária – a contraprestação é resultado da seguinte fórmula:

$$CM = VMCP \times FO \times FD$$

- **CM (CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL)** equivale ao valor efetivamente pago à CONCESSIONÁRIA no período considerado;
- **VMCP (VALOR MÁXIMO DE CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL)** equivale ao valor nominal da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL, sendo aquele constante no CONTRATO;
- **FO (FATOR OPERAÇÃO)** equivale ao fator de ajuste da contraprestação ao número e tipo das UNIDADES DE ENSINO efetivamente em operação no período considerado (mês anterior)
- **FD (FATOR DE DESEMPENHO)** equivale ao fator de ajuste da contraprestação ao desempenho apresentado pela CONCESSIONÁRIA em função do Índice de Desempenho (ID) apurado no último trimestre de apuração, conforme regras e diretrizes apresentadas no ANEXO 9 – Sistema de Mensuração do Desempenho.” (BELO HORIZONTE, 2012)

Basicamente, a explicação acima constata que a contraprestação é resultado do número de unidades entregues (Fator Operação) e do nível dos serviços prestados em cada unidade (Fator de Desempenho). Esse último é composto por indicadores diversos que representam cada uma uma dimensão do serviço. O conjunto de indicadores gera um Índice de Desempenho (ID), que vai de 1,00 a 4,00. A Tabela 4.1 traz o FD a ser aplicado para cada ID:

Tabela 4.1 – Fator de Desempenho por Índice de Desempenho

ID	FD	ID	FD	ID	FD	ID	FD	ID	FD
≥ 3,50	100,00%	3.2	95.9%	2.89	91.8%	2.58	87.8%	2.27	83.7%
3.50	99.7%	3.19	95.8%	2.88	91.7%	2.57	87.6%	2.26	83.6%
3.49	99.7%	3.18	95.7%	2.87	91.6%	2.56	87.5%	2.25	83.4%
3.48	99.6%	3.17	95.5%	2.86	91.4%	2.55	87.4%	2.24	83.3%
3.47	99.5%	3.16	95.4%	2.85	91.3%	2.54	87.2%	2.23	83.2%
3.46	99.3%	3.15	95.3%	2.84	91.2%	2.53	87.1%	2.22	83.0%
3.45	99.2%	3.14	95.1%	2.83	91.1%	2.52	87.0%	2.21	82.9%
3.44	99.1%	3.13	95.0%	2.82	90.9%	2.51	86.8%	2.20	82.8%
3.43	98.9%	3.12	94.9%	2.81	90.8%	2.50	86.7%	2.19	82.6%
3.42	98.8%	3.11	94.7%	2.80	90.7%	2.49	86.6%	2.18	82.5%
3.41	98.7%	3.10	94.6%	2.79	90.5%	2.48	86.4%	2.17	82.4%
3.40	98.6%	3.09	94.5%	2.78	90.4%	2.47	86.3%	2.16	82.2%
3.39	98.4%	3.08	94.3%	2.77	90.3%	2.46	86.2%	2.15	82.1%
3.38	98.3%	3.07	94.2%	2.76	90.1%	2.45	86.1%	2.14	82.0%
3.37	98.2%	3.06	94.1%	2.75	90.0%	2.44	85.9%	2.13	81.8%
3.36	98.0%	3.05	93.9%	2.74	89.9%	2.43	85.8%	2.12	81.7%
3.35	97.9%	3.04	93.8%	2.73	89.7%	2.42	85.7%	2.11	81.6%
3.34	97.8%	3.03	93.7%	2.72	89.6%	2.41	85.5%	2.10	81.4%
3.33	97.6%	3.02	93.6%	2.71	89.5%	2.40	85.4%	2.09	81.3%
3.32	97.5%	3.01	93.4%	2.70	89.3%	2.39	85.3%	2.08	81.2%
3.31	97.4%	3.00	93.3%	2.69	89.2%	2.38	85.1%	2.07	81.1%
3.30	97.2%	2.99	93.2%	2.68	89.1%	2.37	85.0%	2.06	80.9%
3.29	97.1%	2.98	93.0%	2.67	88.9%	2.36	84.9%	2.05	80.8%
3.28	97.0%	2.97	92.9%	2.66	88.8%	2.35	84.7%	2.04	80.7%
3.27	96.8%	2.96	92.8%	2.65	88.7%	2.34	84.6%	2.03	80.5%
3.26	96.7%	2.95	92.6%	2.64	88.6%	2.33	84.5%	2.02	80.4%
3.25	96.6%	2.94	92.5%	2.63	88.4%	2.32	84.3%	2.01	80.3%
3.24	96.4%	2.93	92.4%	2.62	88.3%	2.31	84.2%	2.00	80.1%
3.23	96.3%	2.92	92.2%	2.61	88.2%	2.30	84.1%	< 2.00	80.0%
3.22	96.2%	2.91	92.1%	2.60	88.0%	2.29	83.9%		
3.21	96.1%	2.90	92.0%	2.59	87.9%	2.28	83.8%		

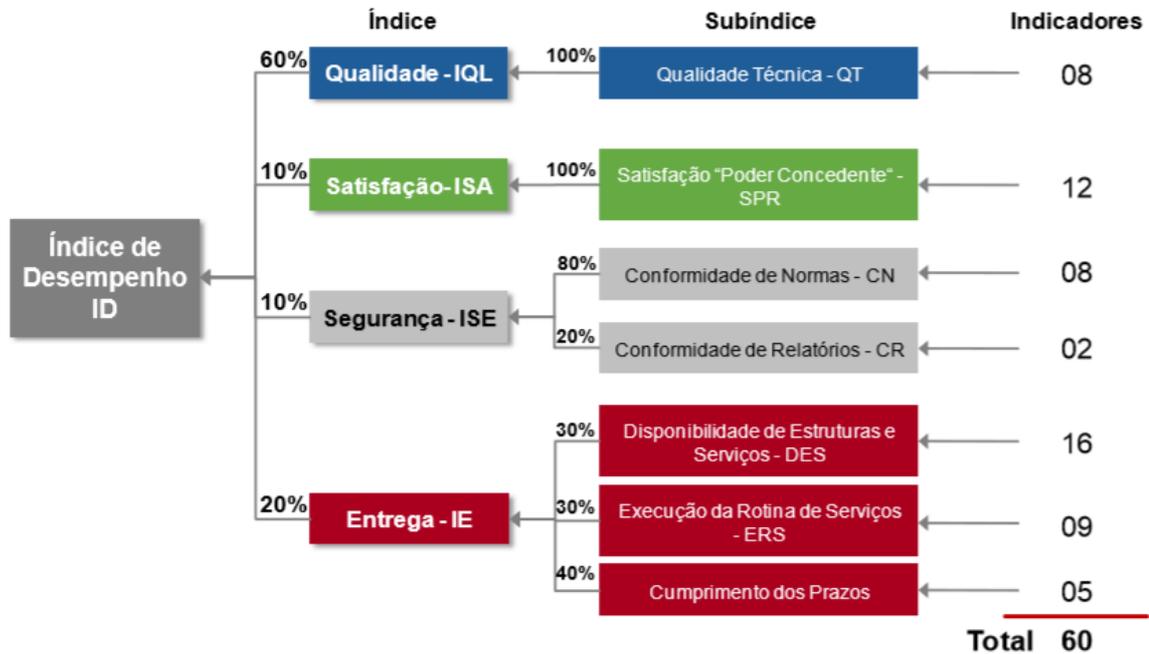
Fonte: Belo Horizonte (2012)

Resumidamente, o fator a ser aplicado na fórmula diminuirá a partir do desempenho 3,5, sendo gradualmente comprimido de 100% até 80%. A Concessionária tem o incentivo de prestar um serviço de desempenho no mínimo 3,5 para evitar o desconto na contraprestação mensal.

Os indicadores que compõem o ID têm uma composição diversificada, envolvendo quatro dimensões: (a) qualidade técnica, (b) satisfação dos funcionários da Prefeitura que trabalham nas escolas, (c) conformidade com normas e regulações e (d) disponibilidade e velocidade de

serviços prestados. A Figura 4.2 demonstra graficamente como é obtido o Índice de Desempenho.

Figura 4.2 – Composição do ID



Fonte: Belo Horizonte (2012)

O detalhamento da composição de cada um desses índices é apresentado a seguir:

a) **Índice de Qualidade Técnica – IQT** (peso 60%): avaliação por indicadores objetivos ou *checklists* realizados por um verificador independente. Composto por:

- Higiene e limpeza – aferido por *checklist* de todos os ambientes de cada unidade.
- Segurança – aferido pelo número de eventos em que houve omissão, negligência, imperícia ou imprudência da Concessionária, e por *checklist* da qualidade do Circuito Fechado de Televisão.
- Lavanderia e roupa – aferido por *checklist* da qualidade e limpeza do enxoval.
- Manutenção e conservação – aferido pela incidência de pragas como insetos, roedores etc. e por *checklist* da qualidade dos jardins, gramados e áreas externas.
- Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) – medida pela qualidade da infraestrutura de rede.
- Obra civil / Infraestrutura – medida por *checklist* da qualidade dos ambientes.

- b) **Índice de Satisfação – ISA** (peso 10%): satisfação dos profissionais da Prefeitura (professores, coordenadores etc.) com as instalações e serviços prestados. É composto pelos itens atendimento, limpeza, segurança, enxoval, manutenção predial, jardinagem, mobiliário dos alunos, serviços administrativos, reprografia, *help desk*, fornecimento de água e energia, e instalações. Os indicadores para cada item têm pesos diferentes e são medidos a partir de pesquisa de satisfação realizada por empresa externa.
- c) **Índice de Segurança – ISE** (peso 10%): conformidade dos serviços com as obrigações regulatórias, legais e contratuais aplicáveis. É composto pela apresentação de documentos comprobatórios do cumprimento das exigências legais e contratuais (como certificações de qualidade, normas de higiene e resíduos, obras civis, dentre outros) e pela existência e conformidade de manuais e relatórios exigidos (como estatísticas de serviços e ocorrências, planos operacionais, de gestão e treinamento, dentre outros).
- d) **Índice de Entrega – IE** (peso 20%): disponibilidade e atendimento a rotinas e prazos na entrega dos serviços. Os indicadores de disponibilidade refletem a parcela do tempo em que os serviços (*help desk*, reprografia, porteiros e vigilantes, enxoval, equipamentos e mobiliários, ambientes etc.) estão aptos a operar. Os indicadores de atendimento a rotinas e prazos demonstram se os serviços e os ajustes e as correções necessárias são feitas na forma e dentro dos prazos estipulados. A medição é feita a partir do *log* dos sistemas que registram as ocorrências de indisponibilidade e problemas nos serviços.

Uma vez descritos os incentivos, serão apresentados os controles presentes no contrato. Tais instrumentos são responsáveis por reger sua execução e a forma por meio da qual se darão alterações que visem à adaptação do arranjo frente a eventos previstos ou não.

4.1.3 Controles

Os controles são parte relevante de uma PPP. O texto contratual auxiliado por seus diversos anexos define uma enorme quantidade de parâmetros para a forma como se dará toda

a operação. Para efeito de descrição desses mecanismos, eles serão divididos em cinco grupos. No primeiro deles, estão aqueles relacionados à *qualificação da empresa* que prestará os serviços, os quais são relacionados no Edital e estão divididos em habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e habilitação técnica.

A proponente deve estar legalmente constituída. São impedidas de participar da licitação empresas com problemas junto ao setor público que as proibem de atuar em concorrências, ou empresas que possuam sócios com problemas similares. Da mesma maneira, são vedadas pessoas jurídicas que tenham, entre seus dirigentes ou acionistas com mais de 5% de participação, alguém com participação na elaboração dos estudos preliminares. As regras também valem para as participantes de um consórcio.

No que toca à qualificação econômico-financeira, o edital exige comprovação de patrimônio líquido equivalente a R\$ 82 milhões e índices contábeis mínimos. O contrato, por sua vez, que seja comprovado capital social de no mínimo R\$ 15 milhões. Após isso, ele pode ser reduzido para R\$ 10 milhões nos casos de haver obtenção de financiamento de longo prazo ou conclusão das obras. Os financiamentos possivelmente obtidos também têm alguns controles, sobretudo quanto à exigência de que haja comunicação de eventos de inadimplência ou descumprimento contratual entre instituições financiadoras e Prefeitura, e à necessidade de compartilhamento de ganhos quando alcançados a partir da redução de taxas em renegociações com financiadores.

Para cumprir a qualificação técnica, a proponente deve comprovar execução de empreendimentos com escopos e valores similares. Com relação à equipe a ser utilizada na PPP, há poucas exigências, e elas são concentradas para as obras. São exigidos: um engenheiro civil com no mínimo 10 anos de experiência, que será o responsável técnico pela obra; um técnico de Segurança do Trabalho; experiência mínima de 5 anos para mestres de obra e 2 anos para encarregados. A contratação de terceiros é autorizada para todas as outras ocupações.

O *segundo grupo* de controles está relacionado à *documentação necessária à execução* das obras e dos serviços, como registros contábeis, alvarás/licenças/autorizações de funcionamento, apólices de seguros e responsabilidades socioambientais. A título de ilustração, há a exigência de que a Concessionária apresente trimestralmente contratos, notas fiscais das atividades terceirizadas, comprovantes de pagamentos de salários e demais obrigações trabalhistas, apólices de seguro contra acidente de trabalho e comprovantes de quitação das respectivas obrigações previdenciárias (contrato – 15.1.5). Além disso, são descritos todos os

documentos que devem ser apresentados para o início das obras, como Programa de Prevenção de Riscos Ambientais, Atestados de Saúde Ocupacional, cópia de registros de empregados etc.

Também há um grupo de exigências ligadas ao *planejamento das atividades*. Dentre elas, estão a realização de inventários dos bens cedidos pela Prefeitura (6.7 – contrato) e adquiridos pela PPP, cronogramas detalhados das obras, manuais para utilização da infraestrutura e prestação de serviços, e planos de treinamento. Um exemplo desse grupo de controles é a obrigação referente ao planejamento da Fase II do projeto.

O cronograma de entregas das unidades foi definido estabelecendo duas fases. Na fase I, com prazo máximo de 12 meses, deveriam ser entregues 7 UMEIs e 3 EMs. A Fase II, portanto, é composta pela entrega das 25 UMEIs e 2 EMs restantes, e deve ser realizada em até 24 meses. O cronograma de construção e entrega dessas unidades fica a critério da Concessionária. Apesar disso, ele deve ser apresentado em até 3 meses, para aprovação da Prefeitura (12.1.2 – contrato).

Outro exemplo de controle quanto ao planejamento é quando a Prefeitura, no exercício de seu papel de acompanhar a execução da obra, verifica atrasos, ou problemas de especificação. Nesse caso, ela exigirá da Concessionária um plano de recuperação de prazos ou de correção da qualidade (12.3 – contrato).

Por fim, o quarto grupo de controles diz respeito à *especificação das obras e da prestação dos serviços*. O argumento para a utilização de PPPs destaca que uma de suas grandes vantagens é o foco nos resultados a serem alcançados, mais que em seus meios. Por essa razão, os controles do contrato estão concentrados na descrição de como deve ser configurada a entrega final dos serviços. Obviamente, para que os serviços possam ser prestados com qualidade, será necessário criar infraestrutura adequada, o que resulta em um grupo de controles focados não apenas na entrega final dos serviços não pedagógicos, mas também na etapa de construção das unidades.

O detalhamento das especificações para obras e serviços está concentrado nos seis anexos que formam o Grupo B do item 4.4.3.1, novamente relacionados abaixo:

- Anexo 4 - Relação dos locais e condicionantes de implantação das unidades de ensino
- Anexo 5 - Especificação de projetos e de obras das unidades de ensino
- Anexo 6 - Especificações mínimas dos Serviços
- Anexo 8 - Especificações de mobiliários e equipamentos
- Anexo 11 - Diretrizes de governança das unidades de ensino
- Anexo 12 - Relação de bens cedidos à Concessionária pelo Poder Concedente

Os anexos 4, 5, 8 e 12 contêm os controles relativos à construção da infraestrutura. O Anexo 6 trata das especificações dos serviços e o Anexo 11, da governança que irá discutir e aperfeiçoar a inter-relação entre os serviços pedagógicos e os não pedagógicos e suas respectivas equipes.

Nos anexos 4 e 5 estão detalhes das obras a serem realizadas. No Anexo 4, que contém a relação e as características dos locais onde serão construídas as unidades, há alguns controles e outras informações indicativas com o objetivo de ilustrar como poderiam ser implantadas as unidades. Isso quer dizer que o Poder Concedente estabelece parâmetros obrigatórios, como número mínimo de vagas de estacionamento e de embarque e desembarque, afastamento frontal mínimo etc., mas em alguns casos dá liberdade para que a Concessionária defina o melhor arranjo espacial, que escolha, por exemplo, em que lado se posicionará o acesso principal ou onde ficará localizada a quadra poliesportiva.

No Anexo 5 são especificadas características gerais das unidades, como capacidade máxima de alunos, área construída, número de pavimentos e composição de ambientes de cada escola. Também estão presentes nesse anexo os projetos arquitetônicos, executivos, memoriais descritivos e planilha de quantitativos de cada tipo de escola, já fornecidos no edital de licitação. É dado à Concessionária o direito de propor alterações nos projetos, que serão submetidas à apreciação e aprovação da Prefeitura.

Durante a execução, a Prefeitura acompanha de perto o andamento das obras, com reuniões mensais em que são discutidos o planejamento, possíveis alterações nos projetos executivos, relação com outras concessionárias de serviços público – de água e energia, por exemplo –, interferência das chuvas, e outras questões relativas à segurança do trabalho, sinalização na obra e controle tecnológico. Como já foi dito, uma vez verificada a necessidade de ajuste, a Prefeitura notificará a Concessionária para que essa faça as correções e, no caso de atraso, produza um cronograma para recuperar o prazo perdido.

O anexo 8 inicia-se com os procedimentos para aquisição e instalações do mobiliário e equipamentos. Em seu decorrer, há uma lista com quantidades e descrição dos requisitos mínimos, cabendo à Concessionária decidir quais marcas e modelos, desde que estejam de acordo com as normas técnicas, a legislação vigente e atendam aos requerimentos mínimos de desempenho e qualidade. Sendo assim, após a assinatura do contrato, a contratada terá 4 meses para elaborar o Caderno de Especificações, documento contendo as informações a respeito do mobiliário e dos equipamentos a serem adquiridos. Ele será submetido à avaliação e aprovação da Prefeitura, a qual pode solicitar amostras ou a realização de testes prévios que demonstrem

a adequabilidade de itens às exigências mínimas. Após aquisição e instalação serão produzidos manuais e realizados treinamentos com o intuito de orientação e facilitação do uso. Adicionalmente, a Concessionária tem a obrigação de fazer a manutenção de toda a infraestrutura, serviço que é descrito no Anexo 6 – Especificações Mínimas dos Serviços.

O anexo 6 traz um profundo detalhamento das obrigações específicas por serviço, além de algumas de caráter geral. Dentre as obrigações gerais, está a de desenvolver práticas e modelos conforme as normas e os padrões ISO 9001 e ISO 14001. A Concessionária também deverá produzir manuais chamados de POPs (Procedimentos Operacionais Padrão), que deverão ser aprovados pelo Poder Concedente e servirão como guia para a execução do serviço, para sua fiscalização e para a verificação realizadas para fins de mensuração do Indicador de Desempenho. Quanto aos funcionários, o anexo determina que eles tenham o devido registro formal, sejam identificados com uniformes e crachás e treinados regularmente.

O planejamento e a gestão das atividades também são exigências contratuais. A empresa precisa implementar um Sistema de Gestão de Chamados que seja capaz de receber e registrar ocorrências, monitorar os chamados de falhas, incidentes, não conformidades, solicitações de serviço e solicitações escolares adicionais. As estatísticas desse sistema serão base para o cálculo de indicadores que serão utilizados no cálculo das contraprestações mensais.

Os serviços a serem prestados têm seus escopos definidos no decorrer do Anexo 6. Há indicações do nível de serviço, que podem ser complementadas com os parâmetros de avaliação de desempenho que estão no Anexo 9. No Anexo 6, estão divididos em 7 grupos. São eles:

- Serviços administrativos
 - Gerais
 - Reprografia
 - Gestão de riscos e seguros
 - Gestão de chamados – (*help desk*)
- Segurança
 - Patrimonial
 - Portarias
 - CFTV
- Utilidades e energia
 - Água e esgoto
 - Energia elétrica
 - Gás Liquefeito de Pétroleo

- Infraestrutura da rede de dados local
 - Projetos e instalação da rede
 - Assistência técnica
- Higiene e limpeza
- Lavanderia e rouparia
 - Enxoval
 - Roupa de cama
- Manutenção e conservação
 - Manutenção e conservação predial e de ativos
 - Jardinagem e controle de pragas

Vale destacar que esse grupo é peça fundamental para o que se propõe o modelo PPP. É o correto detalhamento dos serviços e dos indicadores – que, por sua vez, geram incentivos – que permitirá ao Poder Concedente alcançar seu objetivo de garantir a prestação do serviço nos níveis desejados.

Por fim, no quinto grupo está o principal mecanismo por meio do qual adaptações são feitas no contrato: os mecanismos de *reequilíbrio econômico-financeiro*. Considera-se que sempre que atendidas as condições do contrato e mantida a repartição de riscos, há equilíbrio econômico-financeiro. Sendo assim, eventos que tenham influência sobre esses dois pontos e tenham consequências econômicas gerarão necessidade de recomposição do equilíbrio. O contrato prevê, portanto, critérios e mecanismos que configuram como se dará tal recomposição.

São muitas as previsões de eventos motivadores. Basicamente, aquilo que não estiver atribuído como risco da Concessionária e tiver impacto econômico-financeiro. Sendo assim, o contrato prevê os eventos motivadores no item 29.2 e os riscos da Concessionária no item 30 do contrato. Dentre os motivos, estão:

- Criação de tributos;
- Modificações de especificações dos serviços por parte da Prefeitura ou aprovadas por ela mediante sugestão da Concessionária;
- Eventos de casos fortuitos ou força maior, não previstos pelos seguros;
- Destruição de bens por vandalismo;
- Prejuízos decorrentes de passivo ambiental anterior ao início do contrato;

- Incremento nos custos decorrentes de mudança nos terrenos inicialmente previstos;
- Atrasos do Poder Concedente.

São riscos da Concessionária aqueles provenientes:

- Da exploração econômica;
- Da existência de erros na sua proposta comercial considerada vencedora;
- Da adequação da tecnologia empregada;
- Dos danos ou defeitos do patrimônio não cobertos e não provocados por vandalismo ou força maior;
- Do aumento do custo de capital;
- Da variação das taxas de câmbio;
- Da inflação ou reajustes salariais acima dos índices previstos no contrato para correção das contraprestações;
- Da ocorrência de greves ou falhas dos fornecedores;
- Das condições dos terrenos previstos;
- Do passivo ambiental gerado após a assinatura do contrato;
- Do planejamento empresarial, financeiro, econômico, tributário e contábil.

Uma vez caracterizado o evento motivador do desequilíbrio, deverá ser dado início à revisão contratual para recomposição do equilíbrio. No contrato, são definidos alguns procedimentos e critérios para a definição de como ela se dará. O requerimento deve ser acompanhado de relatório técnico que demonstre cabalmente o desequilíbrio, descrevendo data, causas, estimativas de valores, e sugestão de escopo da revisão. O Poder Concedente avaliará e decidirá de que forma o reequilíbrio será realizado, o que inclui uma variada gama de possibilidades, como indenização, revisão da contraprestação, alteração de prazo da concessão ou cronograma, alteração nas especificações de obras ou serviços, dentre outros.

Além da revisão extraordinária, que é motivada pela ocorrência de evento gerador de desequilíbrio, o contrato estabelece a realização de revisões quadrienais que têm início no ano seguinte ao começo da prestação de serviços da primeira unidade entregue. Nelas, estão previstas análise do sistema de mensuração do desempenho e revisão dos requisitos mínimos que incorporem avanços tecnológicos e pedagógicos.

Todos os controles previstos no contrato estão amarrados por uma rede de penalidades que, para além da redução do valor de contraprestação pago de acordo com os indicadores de desempenho, variam da aplicação de advertência e multas, até a extinção do contrato e o impedimento da empresa de participar de outras licitações. A boa dosimetria das penalidades também é um fator que pode aumentar ou reduzir os custos de transação.

Uma vez descritos os incentivos e controles da operação, chegou a hora de analisá-los à luz da TCT. Espera-se, com isso, que seja possível avaliar se o arranjo PPP está alinhado com a transação que pretende realizar e os impactos de seus incentivos e controles nos custos de transação.

4.2 Incentivos e controles em ação: o alinhamento arranjo-transação e o impacto nos custos de transação

No Capítulo 1, custos de transação foram definidos como aqueles decorrentes da passagem de um ativo entre duas atividades econômicas distintas. Em nosso caso, envolvem não apenas os custos com a prestação do serviço (que será refletida no valor da contraprestação vencedora), mas os relacionados com o processo de contratação – que a antecede – e aqueles atinentes ao acompanhamento do contrato – que ocorre paralelamente.

Sendo assim, ao analisar os efeitos dos incentivos e controles existentes, serão sempre considerados os impactos nas três dimensões citadas: *processo de contratação*, *prestação do serviço* (que se materializa por uma menor contraprestação obtida na concorrência) e *acompanhamento do contrato*.

Ajudará também na análise a compreensão dos atributos da transação, que é a construção e a prestação dos serviços não pedagógicos. Isso porque, segundo a Hipótese do Alinhamento da TCT, o arranjo institucional deve estar alinhado com o tipo de transação que pretende realizar para que reduza os custos de transação. Como comentado no Capítulo 1, os atributos citados por Williamson (especificidade, incerteza e frequência) precisam ser redefinidos para que possam ser aplicados adequadamente às organizações e decisões públicas (GENUGTEN, 2009).

Nesta seção, portanto, serão analisados, inicialmente, os atributos da transação. Em seguida, as características do arranjo para a construção e operação das escolas serão delineadas com o objetivo de elucidar de que forma elas impactam os custos da transação que a PPP pretende realizar.

4.2.1 Atributos da transação

Como visto no Capítulo 2, no contexto de transações públicas, a incerteza tem maior relevância que a especificidade, porque o Poder Público não pode permitir que o serviço público deixe de ser prestado, e ainda mais importante, que o interesse público deixe de prevalecer, decorrências do fato de o gestor público ter sua atuação vinculada ao cumprimento da lei mais do que ao alcance de bons resultados (ainda que isso deva ser buscado). De acordo com Genugten (2009), há dois tipos de incerteza. A comportamental tem relação com a possibilidade de atuação oportunista das partes no decorrer do contrato, razão pela qual é afetada diretamente pelo grau em que é possível se medir objetiva e imparcialmente a qualidade ou a disponibilidade do produto ou serviço prestado. Também afeta a incerteza comportamental, no caso de transações com atores públicos, o grau em que é necessário, por parte dos empregados, um comportamento de lealdade e integridade, componente chamada de *probidade* por Williamson (1999).

O outro tipo de incerteza é a ambiental, que diz respeito à imprevisibilidade do ambiente político em que a transação se insere.

No caso em estudo, apresenta-se uma transação que pode ser dividida em duas partes: a construção das escolas e a prestação dos serviços não pedagógicos. Separadamente, os serviços têm pouca especificidade, uma vez que a construção é um serviço relativamente abundante no mercado, sendo seu produto final entregue ao setor público. Os serviços não pedagógicos, por sua vez, também estão disponíveis no mercado, não exigindo especialização extra. Quando consideradas em conjunto, no entanto, a especificidade aumenta, uma vez que a construção será utilizada pela própria empresa para a prestação dos serviços não pedagógicos. O pacote obra/serviços não pedagógicos, quando considerados em conjunto, não têm oferta ampla no mercado, mas também não é um tipo de especialização que exija grandes investimentos. Considera-se, portanto, o atributo *especificidade* como *baixa a moderada*.

Com relação à incerteza, vimos que ela possui dois componentes. A mensurabilidade é alcançada por um detalhamento extenso de todos os pontos da obra e, sobretudo, dos serviços prestados. Para que os indicadores possam ser aferidos de forma imparcial, a função foi designada a um verificador independente. A incerteza comportamental quanto à mensurabilidade é, portanto, de baixa a moderada. Com relação à componente probidade, não se trata de serviços com grande exigência de sigilo, retidão ou conservadorismo na conduta -

como é possível encontrar em áreas como defesa e relações estrangeiras, podendo-se concluir que a incerteza neste componente é baixa.

Quanto à *incerteza ambiental*, não é possível afirmar sua baixa incidência. Apesar dos grandes avanços obtidos nos últimos anos no contexto e na segurança institucional do país e das esferas estaduais e municipais, ainda são relativamente comuns os casos de mudanças radicais de diretrizes nos governos e recentes os exemplos de quebras de contratos. Sendo assim, incerteza ambiental será classificada como moderada.

Por fim, considera-se a *frequência* como alta, uma vez que é grande a quantidade de escolas necessárias e crianças a serem atendidas, e o caráter da prestação dos serviços é contínuo, sem previsão de interrupção.

O Quadro 4.1 resume a caracterização da transação com relação aos atributos elencados por Williamson. Vale destacar que, como explicado no Capítulo 1, baixos graus de especificidade e incerteza favorecem o uso de arranjos de mercado, assim como o atributo, pois transações que ocorrem em grandes números tendem a ser desempenhadas mais eficientemente quando utilizados arranjos hierárquicos. Uma vez evidenciados os atributos da transação, serão examinadas as características do arranjo escolhido, qual seja a PPP.

Quadro 4.1 – Atributos da transação em análise

Atributos	Incidência		
	Baixa	Moderada	Grande
Especificidade	X	X	
Incerteza comportamental			
Mensurabilidade	X	X	
Probidade	X		
Incerteza ambiental		X	
Frequência			X

Fonte: Elaboração própria

4.2.2 Características dos arranjos e os impactos nos custos de transação

No Capítulo 2, já foi discutido o enquadramento da PPP como um arranjo híbrido de regulação. Nesta seção, serão comentadas as características que ratificam esse enquadramento para o caso em questão, identificando de que forma elas se alinham aos atributos da transação, aumentando ou reduzindo os custos de transação. Williamson (1999) destaca a existência de três dimensões a partir das quais um arranjo pode ser caracterizado: *instrumentos, atributos de performance e regime contratual*.

Os *instrumentos* são avaliados pela intensidade de incentivos e pelo grau de burocratização (WILLIAMSON, 1999). Enquanto a intensidade de incentivos reflete como uma parte se apropria das receitas provenientes de seu empenho, a burocratização é uma medida da força e da quantidade dos controles administrativos (GENUGTEN, 2009). Com relação aos *incentivos*, foi visto no item 4.1.2 que a parceria em estudo tem como principal estímulo a possibilidade de apropriação dos ganhos com eficiência operacional na entrega das unidades e na prestação dos serviços não pedagógicos.

Esse incentivo pode ser entendido da seguinte forma: como a Prefeitura só começa a pagar a Concessionária quando ela entrega as unidades e passa a prestar os serviços, e o faz em parte de acordo com indicadores de desempenho, ela se esforçará ao máximo para que consiga fazê-lo com o maior nível de serviço possível, o mais rápido que conseguir.

Vale destacar nesse sentido que ganhos provenientes de eficiência operacional – seja pela redução de custos operacionais nas obras e nos serviços não pedagógicos, seja pela redução dos prazos de entrega das obras – não são motivos de recomposição do reequilíbrio, pois a gestão de custos naquilo que está sob seu controle é um risco da Concessionária. Esse incentivo gera o seguinte encadeamento: a possibilidade de redução dos custos mantendo o nível de serviço exigido fará com que aqueles proponentes com maior eficiência operacional ofereçam menores propostas na licitação, o que reduz os custos de transação na prestação de serviços. O incentivo à eficiência operacional é maximizado pelo fato de a construção e a prestação dos serviços ocorrerem conjuntamente, o que permite que seja ganhador o prestador que tiver a maior eficiência em promover a redução de custos do conjunto (obra-serviços).

O segundo componente do grupo Instrumentos é a *burocratização*, que reflete o conjunto de controles administrativos existentes para regular a execução dos serviços e a forma como se dará a adaptação. Como vimos na seção 4.1.3, o arranjo possui uma quantidade considerável de controles, que podem ser divididos em cinco grupos: qualificação da concorrente, documentação legal necessária, planejamento das atividades, especificação dos serviços, e reequilíbrio econômico-financeiro.

Com relação ao *primeiro grupo*, foram inseridas *exigências técnicas, econômico-financeiras e de regularidade legal*. O estabelecimento de controles relativos à qualificação da empresa é uma das partes mais importantes da estruturação de uma operação. Isso porque é o estímulo à concorrência que permite que seja escolhido o proponente com a maior eficiência operacional, componente fundamental para a redução dos custos de transação.

Ribeiro (2011) destaca que os principais problemas das licitações de grandes projetos são:

- (a) as barreiras de entrada desnecessárias, que às vezes são inseridas nos editais de licitação;
 - (b) o conluio, que ocorre quando os participantes da licitação combinam estratégia para evitar os efeitos benéficos da concorrência no processo de licitação;
 - (c) a captura, definida como influência do regulado sobre o regulador, na decisão sobre a própria estrutura da licitação, por conta de ascendência técnica do regulado em relação ao regulador;
 - e (d) a corrupção, como recepção de vantagens de potenciais participantes da licitação pelos agentes públicos encarregados de estruturar a licitação.
- (RIBEIRO, 2011, p.11)

As barreiras de entrada – que têm o objetivo de evitar que candidatas que não têm condições de prestar o serviço possam sair vencedoras no processo de concorrência – são de difícil definição porque, em teoria, não é possível afirmar que uma empresa que ainda não tenha prestado um serviço de escopo ou porte similar não seja capaz de fazê-lo. Sobretudo quando os serviços não têm especificidade, a empresa pode investir ou trabalhar em parceria para prestá-los. A definição dos critérios de qualificação, portanto, é subjetiva, o que exige profunda consideração por parte do Poder Concedente.

A importância desta etapa é reforçada quando se leva em conta que, ao criar barreiras de entrada desnecessárias, o Poder Público limita o número de concorrentes, favorecendo a ocorrência de conluios por meio de combinação de preços ou através da influência no processo de estruturação, prática denominada de *captura* por Ribeiro (2011).

Ribeiro (2011) destaca que projetos em setores tecnicamente maduros, em que a expertise técnica necessária para a realização do projeto está amplamente disponível e pode ser facilmente contratada no mercado, devem ter poucas exigências quanto à qualificação técnica, de forma que os controles deveriam se concentrar nos requisitos econômico-financeiros (patrimônio, liquidez e garantias). Eles são mais eficazes em garantir que o vencedor irá executar o contrato adequadamente, pois o risco de o prestador não conseguir prestar o serviço é muito mais uma questão de capacidade financeira para contratar a expertise técnica no mercado.

Por outro lado, operações em setores imaturos ou de maturidade média, em que a contratação da expertise técnica não é trivial, devem se cercar de maiores controles nesse sentido. Fica claro que a abordagem de Ribeiro (2011) tem relação direta com o conceito de

especificidade, definida como o grau de desvalorização do ativo quando aplicado em uma atividade diferente daquela para a qual foi concebido (WILLIAMSON, 1996). Atividades desenvolvidas a partir de ativos não específicos são abundantes no mercado, podendo ser consideradas setores maduros. Na PPP em análise, o tipo de construção (obras civis comuns) e os serviços não pedagógicos requeridos (administração, limpeza, segurança etc.) têm pouca especificidade, de forma que podemos considerar que o projeto ocorre em um setor maduro. Entretanto, é possível argumentar que se trata da primeira PPP em educação realizada no país, de forma que a opção por uma alternativa conservadora pode ser justificada, neste caso pela relativa imaturidade institucional.

No caso em questão, pode-se dizer que o controle existente com relação à qualificação técnica é composto por poucas exigências, de forma que, ao se observarem no mercado os potenciais prestadores do serviço, a competição não é limitada. Tal controle, em conjunto com os demais controles relacionados a constituição e regularidade legal e a requisitos econômico-financeiros, trabalham no sentido de reduzir os custos de transação provenientes de uma possível incapacidade do vencedor em executar o contrato. Tais custos são aqueles decorrentes da necessidade de nova licitação, de contratação emergencial de empresas, ou ainda os custos políticos ou de imagem consequentes de serviços mal prestados e de uma promessa de entrega das unidades não cumprida. A correta definição dos controles de qualificação das concorrentes de forma a cumprir os dois objetivos – promover a concorrência e garantir a capacidade de prestação de serviços – só pode ser alcançada quando se unem expertise técnica e retidão de conduta. No caso em questão, esses fatores foram agregados ao arranjo por meio da participação do BNDES e da estruturadora de projetos IFC.

O *segundo grupo* de controles refere-se à *documentação legal necessária*. Esse grupo vai além de questões relativas à formalização e regularidade jurídica da empresa, abrangendo todas as certificações exigidas nos serviços prestados, como notas fiscais de aquisições, comprovantes de pagamentos, do recolhimento de tributos, alvarás, dentre outros. Em teoria, pode-se considerar tal tipo de controle redundante, pois naturalmente a contratada deverá cumprir as normas exigidas por lei. No entanto, quando o setor público é o contratante, ele é exigido por lei a realizar essa fiscalização, sendo, inclusive, objeto de acompanhamento dos órgãos de controle, o que é muito diferente da realidade que enfrentam as empresas privadas.

Apesar de serem controles que aumentam os custos de transação na fase de estruturação (para que sejam levantados e descritos todos os documentos necessários) e na fase de

acompanhamento da execução, em função dos custos de monitoramento, eles não são opcionais, uma vez que são exigidos por lei.

O *terceiro grupo* de controles se refere ao *planejamento das atividades*, incluindo a elaboração de cronogramas, planos de treinamento, inventário dos bens e seus manuais de utilização. Nesse momento, faz-se necessária uma distinção. A exigência quanto a cronogramas segue a lógica de que, ao exigir planejamento e acompanhá-lo, o setor público torna-se capaz de tomar medidas no decorrer da execução para evitar que ocorram atrasos ou má prestação dos serviços.

Ainda há a intenção adicional de induzir uma melhora da eficiência operacional, ao incorporar práticas de planejamento que em teoria contribuem nesse sentido. Mesmo que se argumente que tal atividade gera custos de transação antes e durante o contrato, os ganhos com a prevenção de problemas valem à pena. O mesmo raciocínio vale para os planos de treinamentos, que garantem que, no momento da prestação dos serviços, os funcionários estejam capacitados a fazê-lo.

Os inventários e manuais de utilização, por sua vez, seguem outra lógica. Os manuais servem para orientar os usuários, auxiliando-os no uso dos serviços e na infraestrutura física. Constituem-se em controles que, apesar de gerarem custos operacionais para sua produção e atualização, reduzem os custos de outro tipo de transação: os serviços pedagógicos, que são a atividade fim das escolas. Já os inventários têm a função de permitir o monitoramento do patrimônio público, obrigação do Poder Público. Sua constituição e atualização têm custos, mas diminuem os custos com recomposição do patrimônio.

O *quarto grupo* de controles diz respeito à *especificação das obras e dos serviços não pedagógicos*. Esse é um grupo fundamental, pois detalha todo o objeto do contrato: estrutura física, resultado das obras e da aquisição de mobiliário e equipamentos, e escopo e nível esperado dos serviços não pedagógicos. Ele trabalha em conjunto com o incentivo de vinculação do pagamento a indicadores para promover a busca pela excelência operacional. Como mencionado nos Capítulos 2 e 3, uma das bases conceituais das PPPs é o foco nos resultados em detrimento da fiscalização dos meios, o que dá liberdade ao contratado para buscar a eficiência operacional. Por essa razão, a especificação dos resultados esperados e sua vinculação aos pagamentos é parte central do arranjo.

Ribeiro (2011) defende que, para que esse instrumento funcione adequadamente, é necessário que os indicadores sejam:

- a) Relacionados diretamente aos resultados desejados pelo Poder Público, refletindo fielmente o que se espera obter com a contratação;
- b) Mensuráveis objetivamente, preferencialmente eletrônica ou mecanicamente. Caso não o sejam, há o risco de serem manipulados pela Concessionária, resultando em risco de má execução contratual ou de suscitarem dúvidas quanto à credibilidade de sua medição, aumentando o risco observado pelas proponentes e resultando assim em diminuição da competição ou aumento dos preços ofertados pelas empresas concorrentes no momento da licitação;
- c) Viáveis do ponto de vista de seus custos de aferição.

No caso da PPP em análise, uma parte dos resultados esperados, como limpeza, jardinagem e conservação do patrimônio, não podem ser mensurados objetivamente. Para evitar os riscos de manipulação dos indicadores o contrato prevê a figura de um Verificador Independente. Nesse momento, faz-se necessário um comentário mais alongado sobre o alinhamento do arranjo com as características da transação.

Na seção 4.2.1, foram elencadas as características da transação que a PPP da Prefeitura de Belo Horizonte, objeto desse estudo, pretende realizar: a construção e prestação de serviços não pedagógicos de escolas municipais. Considerou-se a especificidade dos ativos necessários para a realização da transação como baixa a moderada. A TCT defende que, para esses casos, um arranjo com preponderância dos incentivos sobre os controles é mais adequado.

No entanto, conforme reforçado no Capítulo 1, outro atributo da transação assume papel fundamental no contexto do setor público: a incerteza. As necessidades de prova da probidade e de defesa do interesse público, somadas ao ambiente passível a influências políticas, conferem às transações no setor público um grau maior de incerteza. O alinhamento a esse atributo ocorre, por exemplo, pela adoção de controles que poderiam em teoria ser dispensados. Vão desde requisitos de qualificação necessária na licitação, passando pela cobrança do uso de ferramentas de planejamento, até a fiscalização na execução das obras.

Os indicadores de desempenho que dão margem a avaliações subjetivas utilizados no caso em questão aumentam a incerteza em seu componente comportamental, porque, se sua medição for atribuída a uma das partes, haverá espaço para atuação oportunista. Serão necessários, pois, mecanismos que contribuam para reduzir a incerteza, diminuindo, assim, os custos de transação. Para tanto, há algumas alternativas.

Uma delas é a existência de uma agência reguladora setorial independente, como ocorre na esfera federal em setores como energia, transportes terrestres, telefonia, etc., e em alguns

estados e municípios. A alternativa é a contratação, por parte do Poder Concedente, de um ator independente que possa ser capaz de imprimir imparcialidade ao processo de aferição. No caso em questão, esta última alternativa foi adotada. Como não há uma agência reguladora no município, o contrato prevê a figura do verificador independente, responsável não só pela aferição dos indicadores subjetivos, como também por uma auditoria geral dos índices levantados pela Concessionária. Espera-se, com isso, dar credibilidade ao arranjo, reduzindo os custos de transação relacionados a riscos de ambos os lados.

O *quinto grupo* de controles trata das hipóteses de *reequilíbrio financeiro*, instrumento que torna possível a realização de ajustes no escopo do contrato. O mecanismo através do qual se dá o cálculo da recomposição do equilíbrio é objeto de longa discussão no referencial teórico das PPPs. Isso porque as adaptações, inevitavelmente necessárias em um contrato de longo prazo, podem acontecer seguindo metodologias diversas. Elas variarão de acordo com o modelo regulatório utilizado em cada país, estado ou município, ou setor da atividade. Dentro de um determinado modelo regulatório, ainda podem ser encontrados diferentes instrumentos para a realização dos reequilíbrios.

No caso em questão, o cálculo é feito através do levantamento do impacto que o evento motivador tem sobre o fluxo de receitas e gastos previstos. A metodologia utilizada para tanto é a do Fluxo de Caixa Marginal, na qual, a cada reequilíbrio, receitas e gastos são levantados conjuntamente com base em referências de mercado. Assim, a recomposição consiste na compensação dos fluxos: aumentando ou diminuindo as receitas por meio de aumento da contraprestação, das tarifas cobradas de usuários etc., ou ampliando ou abatendo gastos.

Apesar de altos custos para pesquisa de preços em cada renegociação, o Fluxo de Caixa Marginal é adequado, porque, em um contrato de longo prazo, a estrutura de custos de um serviço muda muito, de forma que a definição a priori dos parâmetros muito provavelmente traria distorções. No caso em questão, a tarefa de levantamento de custos é facilitada pela pouca especificidade da transação e pela existência de um órgão municipal especializado em obras, a Sudecap (principal órgão executor das obras de infraestrutura urbana e dos bens imóveis públicos da cidade de Belo Horizonte).

Finalmente, a análise da dosimetria das penalidades permite afirmar que ela também atua na direção da diminuição dos custos de transação. O detalhamento de suas possibilidades de ocorrência, inclusive, com critérios o mais objetivos possível traz previsibilidade para o setor privado, reduzindo a incerteza e, conseqüentemente, os custos de transação. Por outro lado, as

penalidades são variadas e pesadas o suficiente para desincentivar descumprimentos contratuais por parte da contratada.

Os instrumentos do arranjo abordados até aqui (incentivos e controles) têm influência na forma como ocorre a adaptação de ambas as partes às mudanças no decorrer do longo prazo do contrato. Os mecanismos de adaptação são chamados de *atributos de performance*. Williamson (1999) considera que os conceitos de tipos de adaptação estudados por Hayek (1945) e Barnard (1938), a adaptação autônoma e a adaptação coordenada, podem ser transferidos para o mundo do setor público utilizando os termos autonomia adaptativa e integridade adaptativa, respectivamente.

No caso em questão, é possível dizer que há um grau limitado de autonomia adaptativa. Há autonomia para o prestador nos meios como administra a sua organização e na forma como busca o atingimento dos indicadores, mas os resultados esperados estão previstos em contrato e qualquer alteração precisa ser acordada e comunicada. Assim, pode-se afirmar que há moderada autonomia. No entanto, há igualmente moderada integridade adaptativa, pois as adaptações não são feitas por meio de uma estrutura hierárquica, o que garante a coordenação, mas precisam ser negociadas com o pressuposto de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, ação tal que resulta de um processo em que os fluxos marginais são levantados conjuntamente.

Por fim, o último grupo de características do arranjo é o *regime contratual*, que trata da forma como os incentivos e controles são garantidos e os meios em que se dão as disputas. Como comentado no Capítulo 1, Williamson (1999) destaca, no caso das transações públicas, três aspectos: autonomia executiva, segurança no emprego e regime de solução de controvérsias.

A autonomia executiva da PPP em questão é moderada, pois há alguma liberdade para os tomadores de decisão, mas há muitos controles quanto ao escopo dos serviços no contrato. A segurança no emprego é frágil, pois é uma empresa privada que executará os serviços. Por fim, existe um regime de solução de controvérsias, que está definido contratualmente. Esse ponto sugere uma análise mais detida, porque uma vez que não é possível prever *ex ante* em contrato tudo o que ocorrerá em seu decorrer, a estruturação de um regime adequado de resolução de conflitos é fundamental para a redução dos custos de transação. Como já foi colocado anteriormente, o risco percebido pelo parceiro privado acaba sendo incluído em sua proposta econômica no momento da concorrência. Sendo assim, reduzir o risco de uma

interferência política indevida no processo por meio de uma estrutura de resolução de conflitos dotada de rapidez e credibilidade é crucial para o sucesso do arranjo PPP.

No caso em análise, há a previsão da criação de duas comissões técnicas: uma para questões relacionadas às obras e outra para tratar da prestação dos serviços. Elas têm a função de solucionar divergências de natureza técnica, sobre especificações, procedimentos, rotinas, equipamentos, materiais e padrões usuais de serviços. Cada comissão é composta por um representante da Prefeitura, um da Concessionária e um com especialização comprovada, indicado em comum acordo entre as partes. Outra comissão com a mesma regra de formação poderá ser formada no caso de haver divergência relacionada ao pagamento da contraprestação ou a assuntos exclusivamente econômicos. Para a discussão de cláusulas contratuais, o contrato prevê o uso do recurso da arbitragem, que será realizada pela Câmara de Arbitragem Comercial – Brasil (CAMARB). O tribunal arbitral também seguirá a regra de formação das comissões técnicas: um árbitro indicado por cada uma das partes e o terceiro em comum acordo. Caso não haja acordo, nesse caso, ele será escolhido pela CAMARB. Essa estrutura visa a permitir que tanto as questões técnicas como aquelas de natureza jurídica atinente ao contrato tenham solução rápida e imparcial.

Sendo assim, embora não haja uma relação hierárquica que resolva os conflitos internamente, há muitas outras esferas antes que seja necessário recorrer ao sistema judiciário tradicional. É possível concluir que o regime de solução de controvérsias da PPP em estudo encontra-se em uma posição intermediária.

Esta seção procurou definir as características do arranjo PPP para a construção e operação de serviços não pedagógicos de escolas. No quadro a seguir, é possível ver um resumo do que foi visto.

Quadro 4.2 – Características dos arranjos x Arranjo PPP Educação

Características do arranjo	Arranjos			PPP Educação
	Privatização	Regulação	Agência Pública	
Intensidade de incentivos	++	+	0	+
Burocratização	0	+	++	+
Autonomia adaptativa	++	+	0	+
Integridade adaptativa	0	+	++	+
Autonomia executiva	++	+	0	+
Segurança no emprego	0	+	++	0
Regime de solução de controvérsias	++	+	0	+

++ = Alta

+ = Moderada

0 = Baixa

Fonte: Adaptado de Williamson (1999)

O quadro permite-nos observar que a maioria das características do arranjo objeto de estudo desse trabalho, a PPP de Educação, se aproxima do que Williamson (1999) chamou de Regulação, sendo representado no quadro em azul. Apenas as características de baixa segurança no emprego seria mais peculiar do arranjo Privatização, de forma que é possível afirmar que o arranjo objeto de estudo é, sim, um arranjo híbrido de regulação.

Tal afirmação é ratificada quando leva-se em consideração a existência de estruturas que, no decorrer da operação, atuam como centro estratégico na gestão de decisões e ativos compartilhados. É o caso das comissões técnicas, que deliberam sobre questões técnicas ou financeiras, permitindo que sejam realizadas adaptações e ações coordenadas. Como foi visto, são compostas por um membro de cada parte e um terceiro indicado em conjunto, o que lhes dá a possibilidade o caráter imparcial necessário ao papel que cumprem.

Durante esta seção, foi possível avaliar como as características citadas impactam os custos de transação, reforçando os conceitos vistos no Capítulo 1. A última seção do capítulo avaliará se o arranjo está alinhado com a transação que pretende realizar, confirmando a viabilidade de sua utilização nesse setor.

4.3 Viabilidade da PPP para construção e operação de serviços não pedagógicos de escolas públicas

A TCT defende que é o alinhamento entre o arranjo e a transação que permite a redução dos custos de transação. Na seção 4.2.1, analisaram-se os atributos da transação construção e prestação de serviços não pedagógicos, chegando à conclusão contida no quadro abaixo.

O Quadro 4.3 traz o tipo de transação a qual cada arranjo se alinha melhor. Transações com baixas especificidade, incerteza e frequência são mais bem realizadas pelo arranjo Privatização. A Agência Pública, por sua vez, é mais adequada para transações com predominância de incidência alta em seus atributos. Por fim, a Regulação é o arranjo que melhor se alinha com transações de moderadas especificidade, incerteza e frequência, como é a situação do caso objeto desse estudo.

A seção 4.2 pôde confirmar as ideias defendidas por Williamson (1999) de que é possível aplicar a TCT às transações realizadas no setor público. Foi possível observar que o arranjo PPP está alinhado com a transação que realiza. Por esse motivo, ele reduz os custos de transação na maioria dos instrumentos que o compõe. Os impactos podem ser vistos em diferentes frentes: nos incentivos à seleção da prestadora com maior eficiência operacional, na redução dos riscos provenientes da instabilidade política do Poder Concedente, nos controles para a garantia da prestação de serviços de qualidade, na busca por segurança e imparcialidade na resolução de futuros conflitos.

Quadro 4.3 – Características da transação sob análise

Características da transação	Arranjos			Construção e serviços não pedagógicos
	Privatização	Regulação	Agência Pública	
Especificidade	0	+	++	0/+
Incerteza comportamental	0	+	++	0/+
Incerteza ambiental	0	+	++	+
Frequência	0	+	++	++

++ = Alta
+ = Moderada
0 = Baixa

Fonte: Adaptado de Williamson (1999)

Ainda será preciso avaliar todos esses instrumentos em ação daqui a alguns anos para que seja possível de fato afirmar que a PPP é o arranjo mais adequado para a prestação de serviços públicos na área de educação. No entanto, o estudo mostra que, ao atuar no sentido de reduzir os custos de transação na maioria de seus aspectos, a PPP apresenta-se como arranjo viável e alternativa interessante para alavancar os investimentos no volume e na urgência que o setor demanda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho desenvolvido procurou, por meio da metodologia de estudo de caso, confirmar a teoria defendida por Williamson (1999) de que é possível aplicar os conceitos utilizados pela Teoria dos Custos de Transação – uma das correntes institucionalistas da ciência econômica – às decisões tomadas no contexto do setor público. A TCT tem um grande potencial para contribuir com a discussão acerca das diversas configurações que o Estado assume no cumprimento de suas atribuições. Entender que os custos de transação decorrentes de transações com a presença de atores públicos não são os mesmos envolvidos em uma transação que envolve apenas privados é fundamental para que se escolham arranjos que maximizem os resultados esperados. Se os custos de transação são distintos e influenciados por diferentes fatores quando se comparam transações públicas e privadas, também a análise de transações públicas em ambientes institucionais – que envolvem questões relacionadas à cultura e ao sistema legal – desiguais exigirá a compreensão de que os custos de transação e os fatores influenciadores são diversos.

É em tal contexto que essa dissertação se insere. Foi estudada a viabilidade do arranjo PPP para a construção e manutenção de escolas públicas no contexto brasileiro, mais precisamente para o município de Belo Horizonte. A PPP é um arranjo que possui incentivos e controles em intensidade moderada. As partes são autônomas, com autonomia de gestão de suas organizações, mas estão ligadas por um contrato de longo prazo composto por incentivos (representados pela possibilidade de incorporar os ganhos de eficiência operacional), e controles, (com o objetivo de detalhar os mecanismos que garantem a manutenção do vínculo, como a qualificação das concorrentes, descrição de organização e prestação dos serviços, e procedimentos para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato).

A estrutura de incentivos e controles fornece ao arranjo abertura para que as partes se adaptem independentemente, sobretudo naquilo que concerne à autonomia quanto à sua gestão interna, e, ao mesmo tempo, detalha a forma como ocorrerá a negociação quanto a adaptações que necessitem ser coordenadas. Por fim, o arranjo ainda prevê diversas instâncias para que eventuais conflitos entre as partes possam ser resolvidos de forma negociada.

O conjunto de características descritas, com a prevalência de atributos moderados, leva à conclusão que a PPP é um arranjo híbrido de regulação, conforme classificação proposta por Williamson (1999). Segundo a TCT, um arranjo alinhado à transação que se propõe executar

reduz os custos de transação. Para que pudesse atestar tal alinhamento, a transação também foi descrita no trabalho: necessita de investimento baixo a moderado em ativos específicos, possui graus baixos ou intermediários de incerteza comportamental e ambiental e tem alta frequência. Esse conjunto de atributos, analisados à luz da TCT, faz com que ela seja mais adequada a um arranjo híbrido. De fato, ao se analisarem os impactos dos atributos – combinação de incentivos e controles e suas decorrências em termos de adaptação – da PPP nos custos de transação para construção e manutenção das escolas, foi possível observar que há uma relação positiva entre os atributos do arranjo PPP e a redução de custos de transação.

Um desses exemplos é a existência de controles quanto à qualificação das empresas concorrentes ao leilão para escolha da prestadora dos serviços. Ao retirar esse tipo de controle, o risco que de seja vencedora uma empresa com o menor preço, mas sem capacidade para prestar o serviço, é enorme, o que causaria grandes transtornos à administração pública na execução do contrato, provavelmente obrigando-a a realizar um novo certame licitatório, gerando grandes custos de transação. Por outro lado, se esses controles são determinados em quantidade desnecessária, restringe-se a competição, o que fará com que seja escolhida uma prestadora com preço mais alto, levando a maiores custos de transação.

Da mesma maneira, se a transação cresce na utilização de ativos específicos, exigindo o desenvolvimento de uma grande expertise técnica, por exemplo, será necessário um arranjo com maior quantidade de controles: uma PPP com maiores exigências de qualificação ou a utilização de um arranjo hierárquico, dependendo do caso.

O estudo possibilitou destacar, ainda, o papel do atributo incerteza nas transações públicas. Foi possível verificar que algumas escolhas (principalmente as relacionadas ao tipo e quantidade de controles) se deram em função da percepção, tanto por parte do ator público, quanto do privado, de que as incertezas comportamental e ambiental eram significativas. São exemplos de consequências dessa percepção sob a ótica do ator público as exigências quanto à qualificação e às garantias; a exigência de ferramentas de planejamento e de comprovações de regularidade legal; o mecanismo de pactuação e cálculo dos reequilíbrios. Sob a ótica do ator privado, podem ser citadas as custosas garantias de pagamento exigidas. Outros são de interesse mútuo, como a descrição minuciosa de todos os serviços e a forma de aferição dos indicadores por meio de um verificador independente.

Todos esses controles, dado um determinado grau de especificidade dos ativos utilizados, são consequência dos níveis de incerteza comportamental e ambiental observados pelas partes. Entender que isso tem impacto nos custos de transação – porque geram custos extras antes e

durante a execução contratual – é fundamental para que o melhor arranjo seja escolhido. Entender esses custos também pode ser igualmente importante para uma análise quanto ao ambiente institucional. Tanto a incerteza comportamental, relacionada à possibilidade de comportamento oportunista, quanto à ambiental, ligada a questões de respeito a contratos, por exemplo, são fortemente influenciadas pelo ambiente institucional em que a transação se insere. Um país (estado ou município), ao avançar na direção da redução dessas incertezas, poderá avançar igualmente na utilização de arranjos com menos necessidade de controles e maiores incentivos.

Por outro lado, ambientes institucionais caracterizados por altos níveis de incerteza exigirão uma maior presença de arranjos hierárquicos ou híbridos, ou seja, com maior intervenção estatal. O mesmo vale para o atributo especificidade. Como destaca Fiani (2013), até em países desenvolvidos é possível encontrar evidências da atuação do Estado quando se pretende transformar algum setor em que são necessários ativos específicos.

A TCT, portanto, tem um potencial enorme para contribuir na discussão dos arranjos institucionais utilizados pelas diferentes esferas governamentais brasileiras. É possível dizer que ainda são raros os estudos sobre o alinhamento dos arranjos utilizados no setor público, assim como são igualmente escassos trabalhos sobre a relevância de cada atributo no caso brasileiro.

As PPPs são um arranjo institucional relativamente novo no Brasil. Criada em 2004, a Lei das PPPs, que as definiu como concessões administrativas ou patrocinadas com prazo entre 5 e 35 anos de no mínimo R\$ 20 milhões, ainda não está totalmente regulamentada. Basta ver, como já foi comentado, a questão da contratação dos estudos necessários para a estruturação de uma operação, que tem sido objeto de grande discussão.

Podem ser igualmente consideradas recentes as concessões comuns, com seu arcabouço legal tendo sido criado na década de 1990, e até a utilização da estrutura de *Project Finance*, datada da década de 1980 na Inglaterra. Embora estudos sobre o modelo venham se multiplicando em decorrência de seu uso cada vez mais frequente no Brasil, também são poucos aqueles que utilizam o enfoque da TCT.

Alguns pontos, portanto, podem ser indicados como possibilidades de aprofundamento a partir dessa dissertação. O primeiro deles é a supracitada forma de contratação dos estudos. Essa fase, primeira etapa de uma operação de PPP, foi detalhada no Capítulo 3, com a descrição do processo que envolve as sub-etapas de Pré-enquadramento, Modelagem e Consultas Finais. A obtenção de estudos com a necessária isenção e profundidade técnica é o principal fator que

permite ao Poder Público combinar corretamente incentivos e controles para reduzir os custos de transação. Dessa forma, pesquisas sobre os arranjos utilizados para a produção desse material seriam de grande valia. Assim também o seria o mapeamento dos principais pontos que impactam os custos de transação nos diferentes setores em que esse tipo de arranjo é utilizado.

Nesse sentido, esse trabalho também pôde contribuir ao apontar alguns deles: a qualificação dos concorrentes, a definição de garantias e penalidades, os indicadores e seus meios de aferição, a fiscalização redundante de obrigações legais, os modelos regulatórios e os mecanismos de reequilíbrio. Todos esses poderiam ser estudados mais profundamente à luz da TCT, inclusive as leis que porventura sejam suas motivadoras.

Os modelos regulatórios e mecanismos de reequilíbrio, especificamente, constituem-se em preocupação central da TCT, por serem a base que determina a forma como os arranjos se adaptarão. Como foi visto no Capítulo 1, em virtude do pressuposto da racionalidade limitada, em ambientes de complexidade e incerteza, os contratos serão inevitavelmente incompletos. A criteriosa definição dos meios de adaptação, em especial no caso da presença significativa de ativos específicos em que se exige coordenação, tem impacto significativo nos custos de transação.

O avanço no entendimento desse e dos outros pontos, e a forma como são estruturados certamente contribuirá para aumentos do investimento na economia e de eficiência do gasto público.

Outra questão a ser discutida no âmbito da utilização do arranjo PPP é o impacto que experiências como essas têm como *benchmarking* para o setor público. A elevação do nível dos serviços prestados – e experimentados pela população – pode ter efeitos muito benéficos, os quais deveriam ser considerados na decisão de adoção do modelo. Ademais, a avaliação objetiva e científica dos resultados de arranjos inovadores, como é o caso da PPP em questão, é fundamental para elevar o nível do debate, retirando-o do campo ideológico. Isso tornaria possível, ainda, a experimentação de arranjos que incluíssem, no rol dos serviços prestados pelo ator privado, os serviços pedagógicos. Esse serviço já conta com alguns indicadores objetivos que são utilizados pelo Poder Público, como as provas de avaliação aplicadas pelas diversas esferas de governo. Exemplos do tipo de parceria com o setor privado que envolve o serviço fim já podem ser encontradas na área da saúde, como o Hospital do Subúrbio, em Salvador.

Por fim, todas as possibilidades citadas seriam beneficiadas pelo aprofundamento de pesquisas que visassem à criação de sistemáticas para medição quantitativa dos custos de transação.

As políticas públicas têm muito a ganhar com a incorporação dos conceitos e do olhar advindo da TCT. A análise de custos vista a partir de um prisma mais amplo, que também englobe aqueles relacionados aos processos de contratação e monitoramento, é um bom exemplo. É preciso, igualmente, atentar-se aos custos decorrentes da atuação oportunista em renegociações, inevitáveis em contratos de longo prazo. A participação do setor privado não deve se constituir em moda ou panaceia. Precisa ser baseada em uma análise científica dos ganhos e riscos que carrega e dos incentivos e controles adequados para seu bom funcionamento.

Espera-se que tais discussões contribuam para o amadurecimento e aperfeiçoamento do Estado brasileiro, bem como para um melhor entendimento, por parte dos agentes políticos, da dinâmica de sua atuação e das vantagens e limites da participação privada no desempenho de papéis originalmente públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, Grahame. **The private finance initiative (PFI)**. House of Commons library, 2003.
- BANCO MUNDIAL. **How to revitalize infrastructure in Brazil: public policies for better private participation**. Washington D.C.: World Bank, 2007.
- BARNARD, Chester. **The Functions of the Executive**. Cambridge: Harvard University, 1938.
- BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. **Contrato de Concessão 01/2012**. Belo Horizonte, 2012.
- _____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento. **Expansão da rede municipal de atendimento à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental. Apresentação para o 46º Fórum Nacional de Procuradores Gerais das Capitais Brasileiras. 2013**. Disponível em: <<http://procuradoresdascapitais.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/Apresentacao-PPP-Educa%C3%A7%C3%A3o-Ana-Fl%C3%A1via.ppt>> Acesso em 20 out 2014.
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 2014a. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/>. Acesso em 10 out. 2014.
- _____. **Visão do Estruturador de Projetos. Apresentação realizada no Seminário PPP Resultados e Perspectivas – 10 anos de PPP no Brasil**. Salvador – BA, Brasil, 2014b. Disponível em <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/PMI%20na%20vis%C3%A3o%20do%20BNDES_Henrique%20Pinto.pdf>. Acesso em 27 set 2014.
- BOMPAN, Fernanda. **Estados e municípios lideram acordos de PPP no país**. Diário Comércio, Indústria e Serviços. 10 set 2014. Disponível em <<http://www.dci.com.br/em-destaque/estados-e-municipios-lideram-acordos-de-ppp-no-pais-id414364.html>>. Acesso em 01 nov 2014.
- BORGES, Luiz Ferreira Xavier; FARIA, Viviana Cardoso de Sá. **Project Finance: Considerações sobre a Aplicação em infra-estrutura no Brasil**. Revista do BNDES, v. 9, n. 18, p. 241-280, 2002.
- BRASIL. Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**, 1993.
- _____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Reforma do Estado**. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, 1995a.
- _____. Lei Federal n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**, 1995b.

_____. Lei Federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**, 2004.

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa; SILVEIRA, António Henrique Pinheiro. **Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro**. Revista do Serviço Público, v. 56, n. 1, p. 5-19, 2005.

COASE, R., **The Nature of the Firm**. *Economica* 4 (November): 1937, 386–405.

_____. **The institutional structure of production**. *The American Economic Review*, p. 713-719, 1992.

COLES, Jerilyn W.; HESTERLY, William S. **Transaction costs, quality, and economies of scale: examining contracting choices in the hospital industry**. *Journal of Corporate Finance*, v. 4, n. 4, p. 321-345, 1998.

CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. **Abordagens institucionalistas das parcerias público-privadas: as experiências da Inglaterra e de Minas Gerais**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2008.

DAVIS, Lance Edwin; NORTH, Douglass Cecil; SMORODIN, Calla. **Institutional change and American economic growth**. CUP Archive, 1971.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Editora Jurídico Atlas, 2006.

DIXIT, Avinash K. **The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective**. MIT press, 1998.

DOLLERY, Brian. **New institutional economics and the analysis of the public sector**. *Review of Policy Research*, v. 18, n. 1, p. 185-211, 2001.

DONAHUE, John D. **The privatization decision: Public ends, private means**. New York: Basic Books, 1989.

EBP – Estruturadora Brasileira de Projetos. Jul. 2013. Disponível em http://ebpbrasil.com.br/ebp/web/conteudo_pti.asp?idioma=0&conta=45&tipo=25178. Acesso em: 10 out. 2014.

ENEI, José Virgílio Lopes. **Project Finance: financiamento com foco em empreendimentos: Parcerias Público-Privadas, Leveraged, Buy-outs e outras figuras afins**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas.** Texto para discussão nº1815 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Rio de Janeiro, 2013.

FIRMINO, Sandra. **Os novos arranjos institucionais na governança pública: o caso das parcerias público-privadas. Estudo comparativo entre o Sul eo Norte da Europa.** Revista da associação Portuguesa de Sociologia, on line, 2011.

FRANT, Howard. **The new institutional economics: Implications for policy analysis.** In: Policy Analysis and Economics. Springer Netherlands, 1991. p. 111-125.

_____. (1996), **High-powered and low-powered incentives in the public sector,** Journal of Public Administration Research and Theory, 6(3), pp. 365–381.

FROÉS, Fernando. **Infra-estrutura e serviços públicos: princípios da regulação geral e econômica.** In: CARDOZO, José Eduardo Martins, QUEIROZ, João Eduardo Lopes e DOS SANTOS, Márcia Walquíria Batista. Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2005, vol. 1, 509-640.

GENUGTEN, Maria Lamberta. **The art of alignment: transaction cost economics and the provision of public services at the local level.** University of Twente, 2008.

GÓES, Francisco. Valor Econômico, 29 mai. 2014. Disponível em <<http://www.valor.com.br/financas/3566876/ifc-quer-dobrar-apoio-infraestrutura-no-pais>> Acesso em 08 out. 2014.

GUEDES, Sebastião. **Lei e ordem econômica no pensamento de John R. Commons.** Revista de Economia Política, p. 281-297, 2013.

HAYEK, Friedrich. **The Use of Knowledge in Society.** American Economic Review 35 (September), 1945.

HENISZ, Witold, 1996, ‘**A Case Study of the Institutions and Governance of Economic Reform: New Zealand’s State Owned Enterprises,**’ unpublished manuscript.

H.M TREASURY. PFI: Meeting the investment challenge. London: HM Treasury, 2003.**PFI: strenghtening long-term partnerships.** London: HM TREASURY, 2006.

HODGE, Graeme A. e GREVE, Carsten. **Partnerships: An International Performance Review.** Public Administration Review, 67 (3), 2007, p. 545–558.

IFC. Relatório Anual da IFC de 2013. 2014. Disponível em <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/92defb0041ec90e090dcb413bbf0fc5c/AR2013_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em 08 de out. 2014.

JIMÉNEZ, Carla; VANINI, Felipe; ROSAS, Frederico. **Brasil é um dos países da América Latina que menos investem.** El País. 27 fev. 2014. Disponível em: < http://brasil.elpais.com/brasil/2014/02/27/economia/1393531604_642848.html>. Acesso em 20 dez. 2014.

LAGÔA, Tatiana. **PPPs devem somar R\$ 4 bilhões em 2014.** Diário do Comércio, Minas Gerais, 02 abr de 2014. Disponível em: < <http://www.diariodocomercio.com.br/noticia.php?id=132988>>. Acesso em: 27 set. 2014.

LANE, J. (1995), **The Public Sector: Concepts, Models and Approaches**, London: Sage Publications.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. **Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation**, The. *JL Econ. & Org.*, v. 10, p. 201, 1994.

MARSH, A. (1998), **Local governance: The relevance of transaction cost economics**, *Local Government Studies*, 24(1), pp. 1–18.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MÉNARD, C. **Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts.** *Journal of economic behavior & organization*, v. 28, n. 2, p. 161-182, 1995.

_____. **Le pilotage des formes organisationnelles hybrides.** *Revue Économique*, v. 45, p. 741-750, 1997.

_____. **Hybrid organizations.** In: KLEIN, P. G.; SYKUTA, M. E. **The Elgar companion to transaction costs economics.** Reino Unido: Cheltenham, 2010.

_____. **Hybrid modes of organization: alliances, joint ventures, networks, and other “strange” animals.** Paris: Université Paris, Panthéon-Sorbonne, 2011a.

_____. **Is Public-Private Partnership Obsolete?** *The Routledge Companion to Public-Private Partnerships*, 2011b.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual n. 15.033, de 20 de janeiro de 2004.** Estabelece o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – para o período 2004-2007.

_____. **Decreto nº 44.929, de 29 de outubro de 2008.** Dispõe sobre a organização do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, e dá outra providência. 2008

_____. **Manual de operações do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Unidade PPP/MG, 2008.

_____. **Manual de padronização de regras chave de parcerias público-privadas do Governo do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Unidade PPP/MG, 2013.

_____. **Decreto nº 44.929, de 29 de outubro de 2008.** Dispõe sobre a organização do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, e dá outra providência. 2008

MOE, T. **The new economics of organization**, American Journal of Political Science, 28(4), pp. 739–777. 1984.

_____. (1990), **The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy**, in: Williamson, O. (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press, pp. 116–153.

NORTH, Douglas C. **A transaction Cost Theory of Politics.** 2 Journal of Theoretical Politics. 1990, p. 355-367.

_____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John J.; WEINGAST, Barry R. **Violence and social order. A conceptual framework for interpreting recorded human history.** New York, 2009.

OCDE. **Programme for international student assessment (PISA) results from PISA 2012.** Brazil's Country-specific overview. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>>. Acesso em 16/12/2014.

OLIVEIRA, G., MARCATTO F. S., SCAZUFCA, P. **Como destravar as parcerias público-privadas.** In OLIVEIRA, G e FILHO, L. C . O. *Parcerias público-privadas: experiências, desafios e propostas.* Rio de Janeiro: LTC, 2013.

OLSON, Mancur. **Distinguished lecture on economics in government: big bills left on the sidewalk: why some nations are rich, and others poor.** The Journal of economic perspectives, p. 3-24, 1996.

PEREIRA, Bruno. **A experiência estadual com PPPs entre 2011-2014.** Maio de 2014. Seção Projetos. Disponível em <<http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-experi%C3%Aancia-estadual-com-ppps-entre-2011-2014>>. Acesso em 27/09/2014.

PESSALI, Huascar F. **Teoria dos custos de transação: Uma avaliação à luz de diferentes correntes do pensamento econômico.** Curitiba, UFPR, 1998.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. **Democratic capital: the nexus of political and economic change.** Cambridge Mass.: National Bureau of Economic Research, Abril de 2006 (Working Paper, n. 12.175). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w12175>>.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. **Political regimes and economic growth.** The journal of economic perspectives, v. 7, n. 3, p. 51-69, 1993.

QUEIROZ, José Eduardo Lopes e ALVARENGA, José Eduardo de. **O novo regime jurídico contratual: as PPPs**. In: CARDOZO, José Eduardo Martins, QUEIROZ, João Eduardo Lopes e DOS SANTOS, Márcia Walquíria Batista. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2005, vol. 1, 641-677.

RICHMAN, Barak D.; BOERNER, Christopher. **Transaction Cost Economizing Approach to Regulation: Understanding the NIMBY Problem and Improving Regulatory Responses**, *A. Yale J. on Reg.*, v. 23, p. 29, 2006.

RIO DE JANEIRO. Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – CGP, Unidade de Parcerias Público Privadas do Rio de Janeiro. **Manual de Parcerias Público-Privadas – PPPs**. Abr 2008. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/167695/DLFE-32801.pdf/manual_PPP.pdf>. Acesso em: 27 set 2014.

ROSENBERG, Nathan; BIRDZELL, Luther Earle; MITCHELL, Glenn William. **How the West grew rich**. Popular Prakashan, 1986.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **A regulamentação e a utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse no Estado de Santa Catarina: comentários a respeito do Decreto Estadual nº 962/2012**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 2012. Disponível em: <investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/264755>. Acesso em: 27 set 2014.

SIMON, Herbert . **Models of man**. New York: John Wiley, 1957.

_____. **Organizations and markets**. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 2, p. 25- 44, 1991.

SKELCHER, C. **Does governance perform? Concepts, evidence, causalities and research strategies**. In: HARTLEY, J. et al. (Ed.). *Managing to improve public services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

_____. **What do we mean when we talk about “hybrids” and “hybridity” in public management and governance?** Institute of Local Government Studies, Birmingham: University of Birmingham, 2012.

SPILLER, Pablo e TOMMASI, Mariano. **The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Costs Approach with Application to Argentina**. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 2003, p. 281-306.

SUNDFELD, C. A. **Debates jurídicos das Parcerias Público-Privadas**. *Debates GVSaúde*, v. 1, 1º semestre de 2006.

_____. **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TER BOGT, H. (2003), **A transaction cost approach to the autonomization of government organizations: A political transaction cost framework confronted with six cases of au-**

tonomization in the Netherlands, *European Journal of Law and Economics*, 16(2), 2003, pp. 149–186.

THYNNE, I. (2003), **Making sense of organizations in public management: A back-to-basics approach**, *Public Organization Review*, 3(3), pp. 317–332.

TREASURY, Her Majesty. **A new approach to public private partnerships**. Final Report, December, 2012.

WILLIAMSON, Oliver E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: The Free Press, 1975.

_____. **Franchise bidding for natural monopolies-in general and with respect to CATV**. *The Bell Journal of Economics*, p. 73-104, 1976.

_____. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.

_____. **Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives**. *Administrative Science Quartely*, v. 36, p. 269-296, 1991.

_____. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.

_____. **Transaction cost economics and public administration**. In: *Public priority setting: Rules and costs*. Springer Netherlands, 1997. p. 19-37.

_____. **Transaction cost economics: How it works; where it is headed**, *De Economist*, 146(1), 1998, p. 23–58.

_____. **Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives**. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999.

_____. **The Institutions of Regulation**. In MENARD, Claude e SHIRLEY, Mary (org.). *Handbook of New Institutional Economics*. Springer, 2005.

WORLD FINANCE. **Infrastructure Investment Awards 2012**. Disponível em: <<http://www.worldfinance.com/awards/2012-infrastructure-investment-awards>>. Acesso em 27 set 2014.