

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ANDRÉA PAULA MANSO

ATÉ QUE PONTO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PODEM GERAR
CONTRIBUIÇÕES PARA AMPLIAR OS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA
RODOVIÁRIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

2010

ANDRÉA PAULA MANSO

ATÉ QUE PONTO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PODEM GERAR
CONTRIBUIÇÕES PARA AMPLIAR OS INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA
RODOVIÁRIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Projeto de Pesquisa apresentado à
Fundação Getúlio Vargas, como requisito
para a aprovação no Curso Intensivo de
Pós-Graduação em Administração Pública

BELO HORIZONTE

2010

Sumário

1	INTRODUÇÃO	04
1.1	Contextualização	04
1.2	Objetivo	05
1.3	Relevância do Estudo	05
2	REFERENCIAL TEÓRICO	06
2.1	Experiência Internacional – Surgimento da Parceria Público-Privada: onde, quando e por que.	06
2.2	Experiência Nacional - Surgimento da Parceria Público-Privada: quando e por que.	13
2.3	A evolução da Parceria Público-Privada em Minas Gerais	20
3	REFERÊNCIAS	26

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

O final da década de 70 e o início dos anos 80 presenciaram uma expressiva redução nos investimentos em infra-estrutura no Brasil. Com a retomada do crescimento do PIB a partir de 1985, os investimentos estatais continuaram desabando.

Os investimentos, desta forma, tornaram-se insuficientes e o setor de transportes foi o que mais sofreu com a falta de investimento público, além de outros setores, evidentemente.

No início da década de 90, após o lançamento do programa de privatização, a demanda por modelos inovadores para a prestação de serviços públicos conduziu ao programa de concessões e, recentemente, às Parcerias Público-Privadas (PPP).

Com a edição da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, a PPP começou a galgar seus primeiros passos, objetivando a execução de um serviço público útil, decorrente ou não de obra pública, tendo sempre remuneração como tarifa a ser paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público na qual a administração direta ou indiretamente seja usuária.

Mediante isso, há uma nova conceituação visando permitir ao setor privado, participar na infra-estrutura pública, tanto na implantação quanto na melhoria, com foco de investimentos em setores onde há poucos recursos estatais.

Será dada abordagem ao tema no que se refere à experiência do Reino Unido, onde as Parcerias Público-Privadas foram introduzidas, bem como em outros países.

1.2 Objetivo

1.2.1 Objetivo final

Até que ponto as parcerias público-privadas podem gerar contribuições para ampliar os investimentos em infra-estrutura rodoviária no Estado de Minas Gerais.

1.3 Relevância do Estudo

A cooperação entre os setores público e privado na realização de serviços de infra-estrutura no Brasil decorre da crise fiscal e o crescimento da dívida pública, que resultou na necessidade de se respeitar às restrições orçamentárias, reduzindo o déficit fiscal via aumento de arrecadação e redução do gasto público, que levaram o Estado a um processo antiquado na oferta e realização dos serviços de infra-estrutura.

Assim, como forma de suprir a carência na oferta de serviços essenciais à população, o país adotou a Parceria Público-Privada, garantindo os investimentos em rodovias, ferrovias, portos, necessários para impulsionar e propiciar o crescimento da economia brasileira.

Apesar da promulgação da Lei Federal dispendo sobre o Programa de Parceria Público-Privada, o Estado de Minas Gerais foi o pioneiro na implementação desse novo instrumento. Envolvendo a mobilização e o desenvolvimento de diversos setores, o cidadão-usuário e a sociedade mineira como um todo serão beneficiados por esse novo projeto.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Experiência Internacional – Surgimento da Parceria Público-Privada: onde, quando e por que.

A necessidade de viabilizar investimentos públicos em um contexto de restrição fiscal impulsionou governos de diversos países a buscar na parceria com o setor privado a alternativa para a realização de obras e serviços públicos.

A experiência paradigmática do Reino Unido em programas de parceria público privada – PPP norteou a implantação de iniciativas semelhantes mundo afora.

A globalização impactou fortemente o mercado de trabalho europeu, abrindo caminho para falta de emprego. O declínio progressivo do industrialismo também afeta as principais bases da estrutura social, tais como os papéis de gênero e as relações familiares. Diferentes redes surgem como chave para a inclusão, especialmente no contexto de crise do Estado de bem-estar social em que se encontra a Europa. A análise da exclusão social deve, assim, levar em conta a evolução das políticas sociais em toda a Europa e sua atual tendência à descentralização e focalização.

A Parceria Público-Privada é o maior mecanismo para a introdução do setor privado nos setores públicos como saúde, educação, transportes e outros.

Na década de 80, os problemas com os contratos públicos e com a prestação de serviços públicos não estavam surtindo efeitos desejados pelo Governo, tais como conflitos entre empresários e o setor público, atrasos nas obras, má qualidade da educação, da saúde, enfim, houve um grande impacto negativo sobre a qualidade dos serviços fornecidos pelo setor público.

Porém, em outras partes do Reino Unido, os conflitos entre o setor público e o privado estavam surtindo resultados surpreendentes no custo, na entrega e na manutenção contínua ao longo da execução de determinados projetos. Ou seja, as ‘coisas’ foram feitas de forma diferente no início do planejamento que afetaram positivamente os custos da execução dos projetos.

Por uma década de experiência desenvolvida no programa do Reino Unido de privatização de grandes infra-estruturas, tais como água, energia e transporte, o setor público e o setor privado se uniram em uma parceria, onde repartiram os riscos e colheram os frutos de uma administração positiva, objetivando a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Dois fatores importantes ficaram claros nesta fase inicial do processo. O primeiro, o capital do setor privado colocando em risco, não apenas seu lucro cria um grande incentivo

para construção dos ativos, mantendo e proporcionando altos padrões durante a execução do contrato. A segunda, se o dinheiro do setor privado era para ser atraído e assumir os riscos decorrentes no investimento, o Governo precisava mostrar um forte compromisso com o processo de Parceria Público-Privada, dando indicações claras sobre as prioridades do projeto e demonstrando um fluxo de negócios rentáveis.

Em 1997 o Governo Britânico passa a garantir que a escolha dos projetos a serem implantados como *Private Finance Initiative – PFI* fosse governada pelo princípio do *Value for Money*, cujo conceito inclui, mas não se limita a análise de custo do projeto, abrangendo a combinação de riscos transferidos, custo por toda a vida do projeto e qualidade do serviço oferecido pela instalação construída. (HM TREASURY, 2006).

O *Private Finance Initiative* é um sistema de fornecimento de bens de capital para a prestação de serviços públicos. No Reino Unido, este modelo é usado para um grande número de projetos de infra-estrutura, e prevê incentivos para entrega dentro do prazo e do orçamento, permitindo aos governos espalhar o custo do investimento (COSSALTER, 2005; 444).

Em 1992, o então chanceler inglês Norman Lamont (2001) anunciou o surgimento da PFI – *Private Finance Initiative*, objetivando conseguir parcerias mais estreitas entre o setor público e o privado. Quando da administração do conservador John Major, os objetivos da PFI foram sendo adaptados no decorrer do tempo, de forma que, em 1996 no governo de Tony Blair, o *Private Finance Initiative* foi alterado para *Public Private Partnership* ou Parceria Público-Privada – PPP, em português.

Segundo Akintoye:

“no Reino Unido, o uso dos dois termos – PFI e PPP – como referência às relações entre o Governo e o setor privado pode gerar confusões. No entanto, o PFI designa um processo de contratação e a PPP, a estrutura de titularidade. Esta diferença é particularmente importante em relatórios financeiros. Na maioria dos contratos de PFI o governo é responsável por um fluxo de pagamentos em longo prazo. Em contraste, no contrato de PPP o governo detém parte da titularidade de um ativo ou companhia, o que é bastante diferente de um contrato de PFI” (2002).

Normalmente o setor privado projeta, constrói e mantém a infra-estrutura e outros bens de capital e, em seguida, explora os seus ativos a vender serviços para o setor público. Na maioria das vezes, o capital ativo é contabilizado no balanço do ente privado. Assim, o PFI é simplesmente um tipo de PPP, enquanto em alguns países e regiões da Europa, o PFI é o único modelo e, portanto, PPP e PFI são sinônimos.

Em 07/02/1992, na cidade holandesa de *Maastricht*, foi assinado o Tratado de *Maastricht*, estabelecendo fundamentos para a futura integração política da União Européia, assim com a confirmação de uma Constituição Política para a União Européia, a integração

monetária e o disciplinamento da política fiscal dos países da Zona do Euro para a introdução de uma tarifa única.

Vindo a substituir a nomenclatura de Comunidade Européia para o atual União Européia, o Tratado de Maastricht criou metas de livre movimento de produtos, pessoas, serviços e capital, objetivando a estabilidade política do continente europeu, sendo que sua estrutura está assim definida em 3 pilares:

1. “Trata de assuntos relacionados com a agricultura, ambiente, saúde, educação, energia, investigação e desenvolvimento. A legislação neste pilar é adotada conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. O Conselho delibera por maioria simples, por maioria qualificada ou por unanimidade;
2. Trata de assuntos de política externa e segurança comum;
3. Trata de assuntos de cooperação policial e judicial em matéria penal. No 2º e 3º pilares compete ao Conselho deliberar por unanimidade em matéria de maior relevância” (Wikipédia, 2009).

A Comissão Européia identifica quatro papéis principais do setor privado em esquemas de PPP. São eles:

“Fornecer capital adicional;
Fornecer a gerência alternativa e implementação;
Fornecer a melhor identificação das necessidades bem como o ótimo uso dos recursos.
Fornecer o valor acrescentado ao cliente e ao público” (Wikipédia, 2009).

Em novembro de 2003, o Governo britânico já havia confirmado seu compromisso com a PPP, transformando-a como uma parte fundamental de sua tática de modernização, melhorando os serviços públicos através da assinatura de mais de 617 projetos. (BNDES, 2003).

Os maiores beneficiados foram os setores dos transportes, incluindo estradas, pontes, energia e ferrovias; da educação, envolvendo a construção ou remodelação das escolas; da saúde, com enfoque em investimentos em hospitais. Na área da segurança pública a criação de prisões, edifícios abrigando o contingente policial; na gestão ambiental, o setor de resíduos tem sido o principal objetivo dos contratos firmados.

Brito & Silveira acerca do Programa de Parceria do Reino Unido, assim informam:

(...) 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. (2005)

Porém, como existem problemas em todos os novos projetos, o Reino Unido se viu

“inicialmente frustrado por fatores como falta de coordenação inicial e priorização insuficiente, com muitos projetos sendo trocados ao mesmo tempo e de forma muito rápida. A correção de rumos incluiu a formação de uma força-tarefa do Tesouro para

coordenar os projetos, a definição de prioridades, a remoção de obstáculos técnicos e uma abordagem flexível que permitiu que as Parcerias Público-Privadas admittissem outros modelos além do modelo típico conceber, construir, financiar e operar” (CNI, 2004).

No Reino Unido e em muitos outros países, as PPPs estão realmente provando que são importantes para a melhoria dos serviços e também gerando eficiência para os cidadãos. As PPPs são particularmente predominantes nos setores da indústria, transporte (estradas, ferrovias, aeroportos), utilitários (eletricidade, gás, água, esgoto e telecomunicações), além de iluminação, habitação. Assim, as parcerias entre o público e o privado vêm agregando valor para o dinheiro (*Value For Money*) e melhoria nos serviços públicos.

Durante o Seminário Internacional “Parceria Público-Privada na Prestação de Serviços de Infra-Estrutura” promovido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Ministro do Tesouro e Indústria do governo britânico, *Nigel Griffthis*, elencou o conjunto de características dos contratos de PPP, responsáveis pelo aumento da relação preço-qualidade, quais sejam:

- I. A transferência para o setor privado dos riscos que ele está mais apto a administrar (riscos operacionais, obsolescência tecnológica e outros);
- II. Remuneração do setor privado apenas contra a prestação do serviço claramente especificado (nenhum pagamento é feito durante a fase de construção);
- III. O longo prazo de vigência dos contratos (tempo suficiente para a recuperação do investimento) e,
- IV. A concorrência na licitação. (novembro,2003).

Verifica-se então, que as PPPs no Reino Unido passaram por um período de maturação desde sua implantação até os dias de hoje, objetivando o êxito nos projetos desenvolvidos sobre tal modalidade de concessão, de forma que os erros do passado fossem sendo erradicados por definitivo para o sucesso dos que ainda viria a ser implantados. Conclui-se que as parcerias público-privadas foram para o Reino Unido uma forma eficiente e eficaz de aumentar os investimentos e modernizar os serviços públicos, graças à padronização de técnicas eficazes, céleres, menos custosas e mais transparentes para os órgãos de controle e a sociedade.

A PPP vem sendo um conceito que engloba os setores públicos e privados, conforme dito anteriormente, que trabalham juntos para fornecerem melhores serviços públicos abrangendo uma série de soluções que o Estado sozinho não conseguiria fornecer.

É evidente que o conceito de PPP na prestação dos serviços públicos trouxe benefícios significativos para a reforma do Estado, já que seu papel mais importante é servir ao cidadão.

O sucesso das PPPs em todo o mundo tem sido reconhecido pelas principais instituições nacionais e internacionais. Muitos governos estão obtendo financiamento para as suas PPPs como o Banco Mundial, o *Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE)* e o Banco Europeu de Investimento (*BEI*). Uma grande parte do financiamento dessas organizações tende a aplicar em infra-estrutura de PPP, tais como transportes, água e telecomunicações. A *OCDE* estabeleceu um conjunto de “Princípios para a Participação do Setor Privado na Infra-estrutura” oferecendo ao setor público assistência na criação de parcerias.

Diversos países como: França, Itália, Irlanda, Espanha, África do Sul e Canadá também buscaram referências na experiência do Reino Unido a fim de tentar centralizar as diretrizes para a elaboração de documentos e tentar padronizar contratos, com o objetivo de simplificar a negociação de termos e condições do relacionamento a ser mantido com o setor privado, parceiro em determinado projeto de PPP.

Particularmente na França as PPPs foram anteriormente voltadas para a construção pesada (estradas e prisões). Nos serviços de custódia, os prestadores privados só são envolvidos na construção de prisões não na frente de linha de serviço, por causa da percepção de risco operacional e diferente visão de quem deve ser responsável para a proteção da população. Mas desde 2001 as autoridades francesas vêm lançando um extenso programa de projetos de prisões e introduziram serviços como limpeza, lavanderia, alimentação e formação profissional.

As necessidades e experiências em projetos de PPPs variam entre os diferentes países onde o Reino Unido deu muita ênfase às PPPs nos setores de educação, saúde e construção; Itália e Portugal concentraram-se inicialmente no setor da saúde; Holanda, no de infra-estrutura; a Noruega e a Irlanda, no de transportes; e o Canadá, já apresentou um projeto utilizando as PPPs para modernização e ampliação dos tribunais e outros órgãos relacionados ao seu sistema judiciário.

Na Austrália, o modelo PPP se inicia como concessões rodoviárias durante os anos 90. Os seis Estados australianos não sofrem restrição orçamentária e a PPP é feita pelo *Value for Money* ou transferência de risco para manter o *rating* elevado. Atualmente a PPP avança em projetos hospitalares, de educação e de conjuntos habitacionais.

A China instituiu a PPP para a construção de infra-estrutura no desenvolvimento urbano, sendo que, em 2005 o Governo de Pequim aprovou a PPP como uma modalidade de investimento para o projeto de transporte ferroviário urbano de trânsito. O suporte para a PPP

tem sido uma política estabelecida para incentivar o investimento privado em infra-estrutura urbana e melhorar sua eficiência operacional, bem como aprofundar as reformas no sistema financeiro aliviando as dificuldades do setor privado em financiamento, objetivando a promoção do seu crescimento através do desenvolvimento do mercado financeiro.

Na Espanha todos os projetos desenvolvidos sob a modalidade de PPP objetivaram suprir a necessidade de obras e serviços de infra-estrutura bem como a contenção do déficit público. Assim sendo, o modelo lá implantado estabeleceu critérios de qualidade dos serviços a serem executados pelo ente privado.

Amplamente utilizado na construção de estradas, o programa da PPP em Portugal supriu as deficiências em sua malha viária, mas a falta de coordenação pelo ente público, inúmeros projetos lançados num curto espaço de tempo, a falha na distribuição dos riscos entre setor público e privado, resultaram em impactos fiscais inesperados e a incapacidade do setor público em gerir o programa.

Para contornar a difícil situação o governo português está adaptando todos os projetos de PPPs visando garantir sua executabilidade.

O investimento financeiro nos países que têm implementado com sucesso o programa de PPP (Hungria, Polônia e República Tcheca) aumentou em termos de número de projetos e o montante de investimentos nos transportes, porém alcançando apenas um projeto por ano. No entanto, a situação melhorou em 2005 e 2006 com cinco e quatro projetos, respectivamente. Na Hungria estes projetos foram menores do que as grandes melhorias em estradas e aeroportos, mas a Albânia, a Bulgária e a República Eslovaca, receberam investimentos privados para projetos na área de transportes.

Assim, pode-se dizer que a evolução internacional das PPPs envolveu adequações dos sistemas legais dos países que decidiram adotar as parcerias e que há uma forte tendência de padronização de documentação envolvida nos projetos de PPPs. A experiência dos países europeus que primeiro desenvolveram as PPPs vem sendo utilizada pelos demais poderes públicos, que terão, contudo, de buscar nas suas próprias necessidades os projetos que mais beneficiarão a população e que mais incentivarão o setor privado a participar do desenvolvimento do país.

As iniciativas da PPP continuam com vigor renovado ao longo da América Latina visando habilitar o investimento acelerado em várias áreas chaves como saúde, educação, transporte e infra-estrutura, ainda promovendo serviços de qualidade de ponta.

Já no Chile, a PPP foi implementada em 1993 após vários programas de incentivo ao setor privado chamando-o a participar dos investimentos necessários ao desenvolvimento do país, onde o concessionário é obrigado a financiar, construir, operar e transferir a obra para o Estado ao término do contrato. Apresentando um novo conceito na prestação de serviços públicos, a Administração Pública do Chile passou a adotar instrumentos de financiamentos em que os beneficiários diretos pagam pela utilização dos equipamentos, liberando recursos do próprio Estado para projetos de impulso social.

No início da década de 90, o déficit em infra-estrutura era muito alto, fato que levou o governo Chileno a firmar um consenso para a utilização das PPPs ao editar para tanto a sua Lei de Concessões. De acordo com *SUNDFELD* (2005, p.68) “no Direito Chileno uma concessão pode se originar de duas maneiras: como resposta a uma proposta de um particular (postulación) ou como recomendação do Ministério de Obras Públicas (MOP), sendo um processo de licitação competitivo necessário em ambos os casos”.

O Governo baseou-se, inicialmente, na melhoria das estradas já existentes, ao invés da concepção de novos projetos. Para a viabilidade dessas parcerias, o governo chileno fornece garantia de receita mínima para o concessionário (independente da demanda), e o lançamento de papéis (*bonds*) no mercado interno e externo.

A fiscalização é exercida pela *Coordinación General de Concesiones*, departamento interno ao Ministério de Obras Públicas, que funciona como espécie de agência reguladora independente.

A partir da experiência internacional, o direito brasileiro adotou esta modalidade contratual, durante o cenário de crise fiscal e globalização da década de 80, como forma de viabilizar investimentos para a realização de projetos nas áreas de infra-estrutura.

2.2 Experiência Nacional - Surgimento da Parceria Público-Privada: quando e por que. Comparação entre Parceria Público Privada e Concessão.

A experiência em outros países indica que a PPP é um modo eficiente e efetivo para aumentar investimentos e modernizar os serviços públicos. Comparado com as formas tradicionais de contratos públicos, a PPP representa normalmente uma economia significativa de recursos e uma melhoria na relação de preço-qualidade dos serviços.

Assim, após consecutivas crises econômicas e políticas e com a privatização setores essenciais tais como saúde, educação, rodovias, surgiu no Brasil a idéia de PPP, tentando esvaziar o papel do Estado, uma vez que a iniciativa privada tinha competência de gerenciar e lucrar com atividades pertinentes ao próprio Estado.

As parcerias e os investimentos públicos apresentados à época pelo governo de Fernando Henrique Cardoso confiavam no aperfeiçoamento do modelo de concessões e reformas administrativas, como forma de atrair a iniciativa privada no fornecimento de bens e serviços prestados pelo setor público.

Porém, com a mudança de governo, no final do ano de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva procurou outra forma de atrair o capital da iniciativa privada, visando adquirir recursos para os Estados e, desta forma, surgiu no País, a tão celebrada PPP inspirada no modelo implantado no Reino Unido.

Surgiu, então, a Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu “normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública brasileira com abrangência ao Governo Federal, Estados e Municípios”.

Referida lei estabeleceu diretrizes que refletem a cautela com que o legislador deseja que a Administração Pública realize as contratações de PPPs, tais como: eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos de sua execução; indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; responsabilidade fiscal na celebração de execução das parcerias; transparência dos procedimentos e das decisões; repartição objetiva de riscos entre as partes; e sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

O Estado trouxe para o âmbito da Administração Pública a PPP, um moderno instrumento visando atrair a atenção de empresários e investidores para a realização de obras e serviços afetos à Administração Pública. Os componentes lucros, ao lado das exigências

técnicas e financeiras, norteiam o julgamento das parcerias fim de que seja possível produzir resultados para a sociedade, sem sacrificar o cidadão e a atividade econômica.

A lei federal estabeleceu algumas restrições ao uso das PPP pela Administração Pública. Inicialmente, só podem ser objeto de parceria projetos com valor acima de R\$ 20 milhões, além de fixar em 1% (um por cento) da receita corrente líquida dos Estados, Municípios e Distrito Federal o volume de recursos que podem ser usados em Parcerias Público-Privadas.

Foram estabelecidas garantias de funcionamento das parcerias que estão definidas no art. 4º da referida Lei, bem como a aplicação do princípio constitucional da publicidade aos atos da Administração Pública para torná-los válidos.

Uma inovação importante está no art. 9º que é a obrigação de constituição de uma sociedade de propósito específico para implantar e gerir o projeto antes da celebração do contrato de PPP.

É incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria que garante ao poder público que o contratado seja empresa especializada e dedicada exclusivamente à prestação dos serviços concedidos, evitando riscos oriundos de outras atividades, além de facilitar o controle e a fiscalização.

A Sociedade de Propósito Específico poderá assumir a forma de sociedade anônima, sendo permitida a negociação de suas ações no mercado. De acordo com a lei federal, a SPE deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, sendo vedado à Administração Pública ser majoritária em relação ao capital votante.

A transferência do controle da SPE é condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, devendo a adquirente do controle possuir as mesmas qualificações jurídicas, econômicas e técnicas do parceiro privado substituído.

O regime de parcerias entre setor público e privado parte do pressuposto de que o governo não possui os recursos suficientes para todos os investimentos em infra-estrutura que o país requer.

Levando-se em consideração a urgência de tais investimentos e os prováveis danos aos serviços públicos indispensáveis para a estabilidade da população que a morosidade acarreta, não resta outra saída senão recorrer à iniciativa privada para implementá-los.

O objetivo das parcerias é, portanto, incentivar o setor privado a investir em infraestrutura. Destacam-se algumas vantagens potenciais das PPP:

- Compartilhamento de riscos entre a Administração Pública e o setor privado no contrato de Parceria Público-Privada;
- Eficiência, aperfeiçoamento e qualidade do serviço público, tendo em vista o emprego das competências do setor privado e a vinculação da sua remuneração ao seu respectivo desempenho;
- Otimização da construção em termos de prazo e o custo devido à ausência de descontinuidade;
- Integração do projeto, da construção e da operação permite ponderações (trade-offs) entre investimentos e custos de manutenção, operação e modernização e atualização das facilidades;
- Garantia na prestação do serviço, pois a remuneração está vinculada à disponibilidade de uma utilidade ou à prestação de um serviço, não a uma atividade isolada (projeto, execução, manutenção, etc.);
- Possibilidade de antecipação de investimentos, com amortização ao longo do tempo por meio da exploração econômica do serviço ou pela remuneração paga pela administração;
- Aumento da carteira de projetos economicamente viáveis, tendo em vista a possibilidade de execução de projetos sem auto-sustentação financeira com contraprestação do Estado;
- Confiabilidade para o setor privado, em virtude da estabilidade e das garantias no contrato;
- Flexibilidade do contrato, uma vez que o contratado assume não somente obrigações de meio como também de resultado e dispõe de certa liberdade para a execução do serviço;
- Possibilidade de um investimento contínuo do ente privado durante todo o contrato;
- Possibilidade de partilha de ganhos de refinanciamento ou aumento de eficiência entre o setor privado e a Administração Pública;
- Prazo de vigência compatível com a amortização do investimento – mínimo de cinco e máximo de 35 anos, incluindo prorrogação. (AAA,2004; OLIVEIRA, 2004; FIOCCA, 2004).

E é a essa necessidade que se amolda a legislação brasileira destinada a tornar essa relação juridicamente viável.

Na década de 1950 o Estado começou a investir em infra-estrutura, objetivando atender ao processo de industrialização e urbanização, demonstrado no Plano de Metas, no qual “as metas governamentais abrangiam quatro setores da economia: energia, transportes, alimentação e indústria de base” (IANNI, 1977, p. 155). Para tanto, foi desenvolvida uma política de transporte rodoviário que priorizou investimentos com capital externo na construção, na pavimentação e na melhoria da malha rodoviária visando a promoção da integração interna da economia brasileira.

Com a construção de Brasília, a capital federal, verificou-se a necessidade de construir rodovias ligando estados e regiões. Segundo Santos; Silveira:

“o transporte rodoviário veio interligar as regiões brasileiras através de estradas de rodagem, com o objetivo de fazer a integração das atividades econômicas e comerciais em prol de interesses nacionais e internacionais. A melhoria na infraestrutura de transportes exigia a pavimentação de rodovias (federais, estaduais e

municipais) e a criação de eixos rodoviários, principalmente na região concentrada, que é responsável pelos fluxos comerciais da produção industrial e agrícola” (2003).

A centralização dos investimentos no eixo Rio-São Paulo excluiu os demais estados da federação que reivindicaram por um tratamento igualitário no processo de desenvolvimento social e econômico. Assim, foram concebidas instituições visando promover o desenvolvimento nas áreas mais necessitadas do país. Diante desta nova concepção, as instituições concediam incentivos fiscais e créditos para os empreendimentos regionais.

No final da década de 80, o Estado brasileiro passou por uma crise de financiamento de obras de infra-estrutura e de serviços públicos, tais como linhas de transmissão de energia, redes de água e esgoto, gasodutos, etc, surgindo, então, a desestatização com a conseqüente delegação dessas atividades à iniciativa privada. O Estado adotou a política de menor intervenção na economia, buscando através das privatizações maior competitividade e eficiência, que seria prejudicada pela incapacidade do poder público para administrar empresas.

Em um primeiro momento, a desestatização tornaria o Estado mais leve, acarretando maior disponibilidade de recursos a serem aplicados em atividades de sua única e exclusiva competência, como exemplificada por ARAGÃO:

Por exemplo, rodovias importantes para o desenvolvimento de regiões pobres, mas de ainda pouco movimento para que o pedágio fosse suficiente para pagar a sua reforma e manutenção; construção de presídios ou de escolas públicas de ensino básico, que não geram qualquer receita tarifária (2005, p. 106).

Apesar da desestatização, o Estado sofreu uma séria crise fiscal que acarretou na escassez de recursos para que os serviços públicos considerados essenciais fossem prestados devidamente. Assim, o Estado, na tentativa de resolver a situação, procurou na iniciativa privada uma forma de aumentar a quantidade de serviços prestados, o que até então era atividade exclusiva da Administração Pública, visando atender às necessidades da população, sem ter que arcar com os altos gastos em investimentos.

Como forma de o Estado e a iniciativa privada dividirem os custos com a implementação de obras de infra-estrutura, surge então a PPP, como preceitua JURUENA:

A ausência imediata de recursos não autoriza a que medidas de interesse público não sejam imediatamente promovidas, sob pena de se incorrer em estagnação econômica, produzindo resultado oposto ao desejado pelo art. 3º da CF. É aí que entram os contratos de Parceria Público-Privada, como técnicas de associação do capital público ao gerenciamento privado, tendo em vista uma necessidade de intervenção pública, que se justifica à luz do princípio da subsidiariedade – ou seja, esgotadas as possibilidades de envolvimento da iniciativa privada, legitimada está a presença do Estado (2006).

Após a edição das Leis n.º 2546/2003 e n.º 11.079/2004 alterada pela Lei n.º 12.204/09, a PPP se apresenta como a melhor alternativa de viabilização de investimentos para a execução de obras públicas e serviços em época de escassez de recursos públicos.

Voltando à década de 70, especificamente no setor rodoviário, surge o novo modelo de planejamento regional gerenciado por instituições federais, sendo que, em 1973, com a promulgação da Lei n.º 5.917, que veio complementar a Lei n.º 4.592/1964 (revogada), o Estado criou o Plano Rodoviário Federal identificando toda malha rodoviária federal pelo símbolo BR.

Com o advento da crise financeira na década de 1980, o governo federal procurou pelos Estados visando uma maior participação na criação da política de transportes, já que o Brasil estava passando por mudanças econômicas e políticas, prejudicando sobremaneira os investimentos na área de infra-estrutura rodoviária.

Inúmeras medidas foram tomadas, inclusive a criação do Selo Pedágio através da Lei n.º 7.712, de 22 de dezembro de 1988, que instituía sobre a cobrança de pedágio nas rodovias federais, objetivando recolhimento de recursos para investimento em infra-estrutura em transporte. Obviamente, esse selo pedágio teve pouca duração e não solucionou os problemas oriundos do setor de transportes.

Outra medida surgiu com a reforma constitucional de 1988 o Plano Plurianual (PPA), onde o governo estabeleceu diretrizes regionalizadas, indicando seus objetivos e suas metas.

O programa federal chamado “Avança Brasil” surge no final dos anos 1990, onde a política de transportes procura uma estratégia de desenvolvimento, que tinha como conceito:

“transformar o estado brasileiro de provedor em poder concedente e regulador, aprimorando, em contrapartida, sua capacidade de coordenação, normatização e supervisão. Outra diretriz básica é garantir eficiência à matriz de transportes e a redução dos custos sistêmicos da economia brasileira (custo Brasil). (GEIPOT, 2001, p. 145-146).

Sem dúvida alguma, o Brasil necessita de investimentos em infra-estrutura de transportes, visto que o país convive com uma imensa situação de desigualdade regional. Segundo Barros e Raposo (2002), nos estados das regiões Norte e Nordeste há provisão de sistemas de transportes dentro de parâmetros esperados pelo PIB *per capita*, urbanização, área e população, apenas para ferrovias, com a ressalva de elas atenderem quase exclusivamente ao transporte de minério, na região Norte, e apenas ao Pará, e da malha total não refletir a malha efetiva em operação na região Nordeste.

A falta de investimentos faz com que a infra-estrutura rodoviária se deteriore e, obviamente, o custo de reparação é muito superior ao da manutenção. Isto faz com que a

população se empobreça mais, uma vez que o ‘ir e vir’ torna-se quase impossível, já que faltam rodovias para escoar a produção agrícola.

Foi então que o governo federal descentralizou a administração do transporte rodoviário federal, repassando as rodovias federais para os Estados da federação, através de convênios celebrados com o Departamento Nacional de Infra-estrutura em Transportes (DNIT). Para o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER/MG) foram delegadas através de convênios 2.660 quilômetros de rodovias federais, sendo 2.252 quilômetros pavimentados e 408 não pavimentados; 8.863 rodovias federais sob jurisdição do DNIT, sendo 8.149 quilômetros pavimentados e 714 não pavimentados (2008).

Conforme dito anteriormente, as PPPs visam a permitir que o setor público, carente de recursos e/ou especialização técnica, contrate entes privados para a realização de atividades originariamente do Estado, assemelhando-se às concessões comuns, já que ambos os institutos constituem contratos de concessão.

Tais contratos de concessão abrangem todos aqueles pelos quais a Administração Pública delega a prestação ou o exercício de um serviço a um ente particular, incumbindo a este explorar as atividades inerentes aos serviços e assumir os riscos do negócio, sob as condições contratuais. Cabe observar que as concessões obedecem a supremacia do interesse público e a garantia do equilíbrio econômico financeiro como características essenciais dos contratos de concessão.

Contudo, devem-se observar os princípios básicos que servem de norte para direcionar o procedimento licitatório, a análise das propostas e, principalmente, os contratos de concessão reguladores das PPPs.

Nas concessões comuns, regidas pela Lei n.º 8.987/96, a contraprestação é obtida pelo concessionário contratado junto aos usuários do serviço. Já nas PPPs, cabe ao parceiro público remunerar parcial ou integralmente o particular contratado. Na PPP patrocinada, o Estado complementa a remuneração recebida pelo concessionário dos usuários do serviço, em princípio através de uma contraprestação pecuniária ao ente privado. Já na PPP administrativa, todo o pagamento ao particular contratado é realizado pela própria entidade estatal contratante.

A lei deixa possibilidades de criação de formas alternativas de garantia, como a instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei.

Como outra forma de garantia, o Fundo Garantidor da Parceria está regulado dentre as disposições aplicáveis somente a União Federal. É um fundo de natureza privada e patrimônio

próprio, separado do patrimônio dos cotistas, e é sujeito de direitos e obrigações próprios. Seu patrimônio é formado pelo aporte de bens e direitos realizados pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

As modalidades de garantias prestadas pelo FGP serão: fiança, penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do próprio patrimônio; hipoteca de bens imóveis do seu patrimônio; alienação fiduciária e outros contratos que produzam efeito de garantia.

Diante de todo o exposto, nota-se claramente que o Brasil tem uma demanda de investimentos praticamente impossível de ser suprida apenas pelo setor público. A falta de investimento compromete o crescimento da economia brasileira, assim, o setor público está em busca de novas alternativas visando a consolidação do ciclo de desenvolvimento no país, sendo que a parceria com o setor privado contribuirá para atingir este objetivo.

A experiência de outros países indica que a PPP é uma maneira eficiente e eficaz para aumentar os investimentos e modernizar a máquina pública. Em comparação com as formas tradicionais de contratos públicos, a PPP representa uma significativa economia de recursos e uma melhora no preço e na qualidade dos serviços.

Há fortes razões para considerar que as PPPs constituirão um passo fundamental para a atração de investimentos de longo prazo, já que o Estado, por si só, não consegue atingir seus objetivos.

As PPPs devidamente aplicadas têm o potencial de reunir o ente público e o ente privado, gerando ganhos de produtividade, economia e eficiência.

O princípio da PPP deve ser sempre a prestação de serviços transparente e eficaz que beneficiem a comunidade.

2.3 A evolução da Parceria Público-Privada em Minas Gerais

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma descentralização de recursos entre os entes da federação, favorecendo Estados e Municípios e aprofundando o processo descentralizador que se iniciara ao fim da década de 70. A tendência se refletiu na outorga de maior autonomia para tributar aos entes federados, mas, sobretudo, no aumento de sua participação na receita de tributos a cargo da União. O regime de restrição orçamentária acelerava os gastos do Estado para além da expansão das receitas.

Com o advento do Plano Real e sua estabilidade, o regime de restrição orçamentária foi afetado com a eliminação do imposto inflacionário para as três esferas de Governo e, em relação aos Estados, a União passou a criar condições para a rolagem das dívidas dos Estados.

A Lei Federal n.º 9.496/1997, culminou com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), porém alguns Estados, como Minas Gerais, sofreram para se adequar à nova legislação.

Para agravar a situação, o Governo Itamar Franco (1998-2002) declarou moratória no pagamento da dívida renegociada junto à União (REIS, 2006), além da Ação de Nulidade impetrada contra ato do então Governador Eduardo Azeredo (1995-1998), em relação a aquisição de ações da CEMIG por empresas privadas, cuja decisão foi mantida pelo STJ. (Agravo de Instrumento n.º 481023, STJ, Quarta Turma, DOU de 16/02/2004)

Tal celeuma resultou na promulgação da Emenda Constitucional n.º 49/2001 que submeteu a desestatização de empresas públicas de distribuição de gás canalizado, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica ou saneamento básico a referendo popular. (Agravo de Instrumento n. 481023, STJ, Quarta Turma, DOU de 16/02/2004).

Quando da posse, em 2003, do Governador Aécio Neves, a crise das finanças se refletia em indicadores como o déficit orçamentário acumulado desde 1995, numa média de 6,2% entre 1997-2002; no descumprimento do limite do Poder Executivo para despesas com pessoal relativamente à receita corrente líquida fixado na LRF (49%), chegando ao percentual de 61,7%; no descumprimento do patamar de 200% estabelecido pelo Senado Federal para a relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida, cuja relação era de 274,4% (NOMAN et al., 2006; REIS, 2006).

Este quadro fiscal ineficiente resultou na inadimplência do Estado junto aos seus funcionários e credores e na inexistência de crédito perante instituições financeiras.

Diante da situação aflitiva em que se encontrava o Estado de Minas Gerais, o novo governo implementou um programa de reforma, visando acabar com a grave conjuntura fiscal

e, paralelamente, procurava criar um direcionamento estratégico para o Estado de Minas Gerais, no que Guimarães e Almeida (2006) intitulam de “planejamento dual”, com dois pilares: o primeiro, a “estratégia do presente”, seria um rigoroso equilíbrio fiscal; o segundo, a “estratégia do futuro”, seria uma “agenda do desenvolvimento”.

A partir da edição de 63 Leis Delegadas em janeiro de 2003, foi criado o “Choque de Gestão”, enfocando o alcance de três dimensões: o ajuste à realidade, o planejamento e a inovação (VILHENA e ATHAYDE, 2005). O ajuste fiscal envolveu a redução de despesas através da melhoria da gestão de processos e contingenciamento de gastos, e a elevação da receita, culminando com o “Déficit Zero”, em novembro de 2004. Em 2007, novamente, foram editadas mais 67 Leis Delegadas.

Em 2004, através da Lei n.º 15.032/2004, surgiu o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que fixava três diretrizes estratégicas – (i) reorganizar e modernizar a administração pública estadual, (ii) promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis e (iii) recuperar o vigor político de Minas Gerais. Essas diretrizes tornaram-se “projetos estruturadores” – inicialmente, 30 projetos considerados prioritários, submetidos a uma gestão intensiva, que materializavam a dimensão da inovação (VILHENA e ATHAYDE, 2005).

Entre os 30 projetos estruturadores, destaca-se o próprio “Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública”, que procurava configurar no Executivo mineiro um modelo gerencial de Gestão, “com foco em resultados” (VILHENA e ATHAYDE, 2005).

O programa de PPPs, portanto, foi criado num contexto de reforma que interage com a implantação da estrutura de governança das PPPs.

Ao contrário de vários estados brasileiros, Minas Gerais foi o primeiro estado a elaborar uma legislação para PPP, através da Lei n.º 14.868, de 16 de dezembro de 2003, sendo que a legislação mineira é a mais detalhista ao definir o que efetivamente pode ser considerado e o que não deve ser considerado na PPP.

O Fundo de Parcerias Público Privadas do Estado de Minas Gerais é uma entidade contábil sem personalidade jurídica, com o objetivo de dar sustentação financeira ao PPP.(Lei 14.868/2003).

Pode-se afirmar que o equilíbrio fiscal foi um passo para a reconquista da credibilidade necessária aos programas de PPPs e para atrair o apoio de instituições aptas a dar suporte a essas parcerias. Essa perspectiva é corroborada por Noman et al. (2006), para

quem, adequando-se aos limites legais de equilíbrio fiscal, o Estado pode “receber recursos externos de organismos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD).

Em relação a este último aspecto, Dias (2007) assinala que, ao final do ano de 2004, o Estado teve sua situação financeira classificada pela Secretaria do Tesouro Nacional na categoria “B”, o que lhe permitiu “recuperar o crédito internacional e pleitear novos investimentos nas áreas social, de infra-estrutura e gestão”, possibilitando a celebração de contratos de financiamento com o BID e o BIRD, neste último caso, “após mais de dez anos da última contratação que o Estado logrou realizar” (NOMAN et al, 2006).

Nos termos do art. 3º da referida Lei, os recursos do Fundo (criado pela Lei Complementar n.º 27, de 18 de janeiro de 1993) são oriundos das dotações consignadas no orçamento do Estado e créditos adicionais; rendimentos de depósitos bancários e aplicações financeiras do Fundo; doações; operações de crédito internas e externas; da União e outras receitas destinadas ao Fundo.

O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) é o agente financeiro e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) é o órgão gestor. Fazem parte, ainda, do grupo coordenador do Fundo a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF). (art. 8º).

Visando oferecer segurança para o investidor, destaca-se a presença da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG), antiga Companhia Mineradora de Minas Gerais (COMIG), que teve alterada sua denominação e objeto pela Lei n.º 14.892, de 17 de dezembro de 2003, que, além de poder atuar como contratante de eventuais projetos de PPP, também disponibiliza garantias aos contratos, a partir do seu portfólio de ativos.

É oportuno trazer à baila o texto extraído da Unidade PPP em MG:

“Prevista no art. 20 da Lei n.º 14.868/2003, regulamentada pelo Decreto n.º 43.702 e com posição hierárquica alterada pela Lei Delegada 118/2007, a Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-Privadas (“Unidade PPP”) está situada no âmbito da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico (“SEDE”), cujo principal objetivo é executar atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, bem como assessorar o Conselho Gestor das Parcerias Público-Privadas (“CGPPP”) e divulgar conceitos e metodologias próprios dos contratos de parcerias.

Deve dar suporte técnico ao CGPPP e às Unidades Setoriais das Secretarias de Estado na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação; também prestará assessoramento técnico ao agente financeiro do Fundo PPP.

Cabe a esta Unidade PPP desenvolver, analisar e recomendar ao CGPPP projetos elaborados dentro da modelagem da Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.

Outra competência desta Unidade PPP é instituir o Centro de Referência de Conhecimento sobre conceitos, metodologia e licitação de projetos de PPP. A cada projeto de PPP proposto a Unidade PPP encaminhará para aprovação do Grupo Coordenador do Fundo PPP (“GCF”) um parecer técnico do projeto. É sua atribuição elaborar as minutas do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas de vigência anual, a serem elaboradas em definitivo em definitivo pelo CGPPP, assim como promover ações que viabilizem seu acompanhamento, avaliação e execução, bem como gerenciar a rede de PPP no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo” (2008).

Assim, todos os esforços foram empregados com empenho no sentido de se estruturar a ‘máquina’ do Estado para a implantação da PPP.

A vantagem da implantação da PPP em Minas Gerais é dar previsibilidade ao orçamento público, diluir ao longo dos anos os investimentos, melhorar os serviços e reduzir os atrasos nas obras bem como os seus custos.

O Governo de Minas Gerais selecionou cinco projetos-piloto para a realização dos estudos de modelagem, mas a prioridade era colocar em funcionamento as estruturas institucionais previstas para as PPPs, conforme Athayde, Gusmão e Silva (2006):

“É correto afirmar que a legislação de PPPs de Minas buscou, sobretudo, delinear um modelo de governança e um novo marco institucional para as políticas atinentes à estruturação, licitação, contratação e execução das parcerias com o setor privado. Além de identificar a metodologia e os conceitos das PPPs – inovadores no cenário jurídico nacional-, a lei mineira atribui especial ênfase no processo decisório através do qual seria autorizada a realização de projetos sob essa roupagem, prescrevendo a necessidade de um criterioso planejamento, resguardada, sempre, a participação da sociedade em todo o processo (...). A fim de ilustrar alguma dessas estruturas cite-se a figura do “Plano Estadual de Parcerias Público”, a do “Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas”, a da “Unidade PPP”, a do “Arranjo de Garantias” e a da “Consulta Pública”. Além dessas figuras – que estão, na verdade, expressamente previstas na Lei -, o programa de Minas Gerais conta ainda com traços diferenciais, que se revelam na criação do “Manual de Operações”, na política de capacitação adotada para os servidores, na constituição de uma “Rede PPP” no Estado, bem como no apoio dado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, através da celebração de convênio de cooperação técnica não reembolsável, por meio do Fundo Multilateral de Investimentos – FUMIN”. (2006).

Dentre eles está o da Rodovia MG/050. Com 372 quilômetros de extensão, a implantação do Corredor de Integração do Sudoeste Mineiro ao Estado de São Paulo, a MG/050 é uma das mais importantes vias de transporte destinado ao escoamento da produção do Estado.

Um dos aspectos da PPP para a rodovia MG/050 é a estruturação da cobrança diretamente do usuário, através de pedágios, com a contraprestação pecuniária pelo setor público.

Assim, trata-se de uma concessão patrocinada, conforme elucida Gabriel (2005), a Administração transfere, mediante contrato, a prestação do serviço público para empresa

particular, porém esta recupera seu investimento de duas maneiras, mediante cobrança de tarifas dos usuários e através de uma contraprestação pecuniária da Administração. A empresa vencedora da licitação constituiu uma SPE, denominada Concessionária Nascente das Gerais.

A Concessionária administrará a rodovia por 25 anos e beneficiará cinquenta municípios garantindo o acesso a uma população de 1,3 milhões de pessoas. Após o segundo ano de vigência contratual, a concessão manteve o ritmo de realização de intervenções e investimentos. Continuou também a mensuração, por parte do Estado, do desempenho da concessionária, condicionando o pagamento a padrões de desempenho e excelência na prestação dos serviços

No que tange ao compartilhamento de riscos, no projeto da PPP na MG/050 foi estruturada uma Matriz de Riscos, segundo Fernando Antônio Costa Jannotti, “objetivando identificar os riscos envolvidos no projeto; avaliar o impacto dos riscos identificados; avaliar o impacto dos riscos identificados; avaliar a probabilidade de ocorrência dos riscos identificados; alocar e mitigar os riscos identificados”. (2007).

Além da recuperação da MG/050, foi assinado em julho de 2009 o primeiro contrato de concessão administrativa para a construção e gestão de um Complexo Penal do Brasil, com investimentos de cerca de R\$ 180 milhões. Este projeto viabilizará a criação de 3.040 vagas prisionais, sendo os serviços prestados por meio do contrato de PPP focados na ressocialização dos sentenciados. O Estado monitorará as atividades do parceiro privado e a remuneração do concessionário estará vinculada ao seu desempenho.

Ainda existe o Projeto do Campus BH da UEMG que consiste na centralização das faculdades que compõem a Universidade Estadual de Minas Gerais; consulta ao setor empresarial e à sociedade para a concessão de sete mil quilômetros de rodovias que deverão ser licitadas pelo DER/MG, através de dezesseis lotes, incluindo estradas estaduais e federais em processo de transferência ao Estado, estruturação do projeto de concessão comum ou patrocinada para a exploração do Aeroporto Regional da Zona da Mata, situado nos municípios de Rio Novo e Goiana, concessão da rede viária do entorno da Cidade Administrativa do Governo de Minas Gerais.

Segundo o Vice-Governador do Estado de Minas Gerais, Antônio Augusto Anastásia:

“as parcerias Público-Privadas para Minas são muito importantes porque representam investimentos em áreas que estão estranguladas na nossa economia, especialmente, a infra-estrutura viária no Estado como um todo e também no caso das penitenciárias. Ela também reforça a nossa credibilidade, ou seja, o Governo do Estado tem hoje uma condição financeira estável, de modo a atrair investimentos e firmar parcerias sólidas com o setor privado confiando em pagamentos futuros ao

longo até de mais de duas décadas”, destacou em entrevista durante o Seminário “Evolução nas Parcerias da Administração Pública com o Setor Privado” (2008).

Já nas palavras do Governador do Estado de Minas Gerais, Aécio Neves na solenidade de assinatura da Primeira PPP, destacou:

“Agora se abre uma nova janela para o país. Para Minas, já temos novas perspectivas, inclusive levar esse instrumento a outros setores da vida mineira. Já o Brasil poderá, a partir da nossa experiência, avançar para impedir que se repartam mais investimentos tão importantes. O Brasil vai ter de enfrentar de forma definitiva o desafio dos investimentos na sua infra-estrutura” (2007).

A viabilização do programa das Parcerias Público-Privadas não deve ser vista como uma finalidade em si, mas como um meio para que o Estado possa alcançar as verdadeiras prioridades-fim.

Assim, as PPPs apresentam uma série de vantagens tanto para o poder concedente – o Estado de Minas Gerais, quanto para o cidadão usuário, conforme cita a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas:

“O Estado:

- Participação e atração da iniciativa privada nos investimentos em infra-estrutura, servindo como alternativa para a falta de recursos do Estado evitando o aumento de seu endividamento;
- Possibilidade de compartilhamento dos riscos entre o poder público e a iniciativa privada;
- Dar previsibilidade ao orçamento público, diluir ao longo de muitos anos os investimentos, melhorar os serviços e reduzir fortemente os atrasos nas obras ou estouro nos seus custos.

O cidadão-usuário:

- Garantia de uma via mais segura: estradas bem pavimentadas, sinalização adequada e renovada, melhoria dos acessos e dos demais dispositivos de proteção e segurança;
- Oferta de um serviço ampliado e moderno, como: serviço de socorro a acidentes, atendimento de incidentes (remoção de quaisquer elementos que possam contribuir para reduzir a fluidez do tráfego. Ex.: animais mortos, cargas que tenham caído na pista, combate a incêndio em veículos acidentados);
- Garantia de manutenção constante do bom estado das vias, devido às cláusulas previstas no contrato;
- Redução do tempo de viagem e maior conforto do usuário.” (SETOP,2009)

São demandas como essas que o programa de PPP vai atender, na medida em que os investimentos e a conseqüente oferta dos serviços passarem a ser gradativamente realizados pelo setor privado.

Observa-se com nitidez como é tratado o planejamento pelo Governo do Estado como diretriz de um processo de modernização da gestão pública, nas mudanças conceituais e estruturais nas relações entre os agentes públicos e privados, visando a construção e manutenção de um sólido modelo de governança que assegure lisura e imparcialidade nas decisões do Administrador Público.

AKINTOYE, A; BECK, M.; HARDCASTLE, C.; CHINYIO, E.; ASENOVA, D. **Framework for risk assessment and management of private finance initiative projects.** Glasgow: EPSRC/DTI, Glasgow Caledonian University, 2002. Final Report.

ALBINO Advogados Associados. **PPP:Parceria público-privadas.** São Paulo, 2004. Disponível em leonardogrilo.pcc.usp.br/ENTAC_PPP_2004_05_17_VERSÃO_FINALL.pdf. acesso: 20 jan. 2010.

ANASTASIA, Antônio Augusto. **Seminário evolução nas parcerias da administração pública com o setor privado.** Disponível em: WWW.ppp.mg.gov.br/noticias/ultimas-noticias/evolucao-nas-parcerias-da-administracao-publica-com-o-setor-privado. Acesso: 14 out. 2009.

ANDRADE, Maria Margarida; **Introdução á metodologia do trabalho científico**, 7º edição, São Paulo ed. Atlas, 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As parcerias público-privadas – PPP's e no direito positivo brasileiro.** *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 240, abr/jun 2005. p. 105-145. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-maio-2005-ALEXANDRE%20ARAG%C30.pdf> . Acesso: 20 jan.2010.

ARAÚJO, Margarida Maria Matos de. **Parceria Público Privada.** Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/1621/1/parceria-publico-privada/pagina1.html>>. Acesso em: 14 de abr. 2009.

ATHAYDE, Luiz Antônio, GUSMÃO, Gustavo e SILVA, Marco Aurélio de Barcelos. Parcerias público-privadas. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio e GUIMARÃES. Túlio Barreto (org). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Minas Gerais: UFMG, 2006, p. 145-157.

_____. Parcerias público-privadas: riscos e governança. São Paulo, SP. 2004.9p. In:Fórum Internacional IIR – PPP em Infra-estrutura, 2º, abr. 2004, São Paulo

BARROS, A. R.; RAPOSO, I. **Dotação de infra-estrutura como limitante para redução de disparidades regionais no Brasil.** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS, 2, São Paulo, 2002. *Anais* ..., São Paulo, 2002.

BNDES. **Banco Nacional Desenvolvimento Social.** Governo Federal. Disponível em: www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/s_PPP.asp>. Acesso em 12 de a br. 2009.

_____.<<http://www.bndes.gov.br/siteBNDES/bndes/bndes/-pt/institucional/publicacoes/pagina/ppp.htm>. Acesso: 14 out. 2010.

BRASIL. Lei n.º 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública brasileira com abrangência ao Governo Federal, Estados e Municípios.

BRASIL. Lei n.º 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.

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa; SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. **Parceria público-privada: Entendendo o modelo.** Revista do Serviço Público, vol. 56, n. 1, p.7-21, jan/fev. 2005.

CERVO, Amado Luiz.; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica.** 5ª.ed. - São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.- 242 p.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Experiência Internacional das Parcerias Público-Privadas: O exemplo inglês.** Disponível em <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121BCA8C70121C04716CC5044.htm#descricao>. Acesso: 11 out. 2009.

COSSALTER, Philippe. **A private finance initiative.** In: TALAMINI, Eduardo e JUSTEN, Mônica Spezia (org). Parcerias público privadas – um enfoque multidisciplinar. Editora Revista dos Tribunais, p. 425-489, São Paulo, 2005.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES – GEIPOT. **Caminhos do Brasil.** Brasília: GEIPOT, 2001.

GABRIEL, Ivana Mussi. **Comentários sobre a nova Lei da parceria público-privada.** Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7185>. Acesso: 14 out. 2009.

GRIFFITHS, Nigel. In: **Seminário internacional “parceria público-privada’ na prestação de serviços de infra-estrutura.** Disponível em: http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogos_PPP.asp. Acesso: 14 out 2009.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto e ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio e GUIMARÃES, Túlio Barreto (org). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** UFMG, 2006, p. 43-54.

HM TREASURY. PFI: **Strengthening long-term partnership.** London: 2006.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** 2ª Ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1977.

JANNOTTI, Fernando Antônio Costa. In: **Minas inova na gestão de suas rodovias.** Disponível em <http://www.assender.com.br/trabalhos/viasgerais6/1.pdf>. Acesso: 22 jan. 2010.

MACALISTER, Terry. In: **Where PPP is not a dirty word – Norman Lamont.** Disponível em <http://guardian.co.uk/society/2001/23/ppp>. Acesso: 22 jan.2010.

MARTINS, Paloma. **PPP pode ser alternativa para desenvolvimento na saúde**. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/noticias/ultimas-noticias/ppp-pode-ser-alternativa-para-desenvolvimento-na-saude>>. Acesso em: 16 abr. 2009.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 14.868, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas.**

_____. **Lei n.º 14.869, de 16 de dezembro de 2003, que cria o fundo de parcerias Públicos-Privadas do Estado de Minas Gerais.**

NEVES, Aécio. In: **Obras da PPP para recuperar MG/050**. Disponível em <http://www.ppp.mg.gov.br/pppemminas/projetos-ppp/mg-050/obras-da-ppp-para-recuperar-mg-050?searchterm=obras+da+ppp+para+recuperar+mg+050>. Acesso: 14 out. 2009.

NORMAN, Fuad; BRASILEIRO, Hélio; COLOMBINI, Leonardo; MENEGUETTI, Pedro. O equilíbrio das contas. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio e GUIMARÃES, Túlio Barreto. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Minas Gerais: UFMG, 2006, p. 301-309.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Parceria Público-Privada e Direito ao Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/buscarevistas.asp?txt_busca=%20Gustavo%20Henrique%20Justino%20de%20Oliveira>. Acesso em: 16 de abr. 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Governo Federal**. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 8 de abr. 2009.

QUELOTTI, Carolina. **PPP em Minas**. Disponível em: <http://www.gestaomgprojeto.br.ning.com/notes/Minas_Gerais_promove_debatesobre_PPPse_de.mg.gov.br>. Acesso em 14 abr. 2009.

REIS, André Abreu. **Avaliação das contas do Estado de Minas Gerais de 1995 a 2005: uma busca por iniciativas de ajuste fiscal**. P. 159. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

SCIELO–Brasil: <http://www.scielo.br/php?script=sci-arttext&pid=S0034-76122008000400006>. Acesso: 22 jan. 2010.

_____: <http://www.scielo.br/php?script=sci-arttext&pid=S0034-76122008000400006>. Acesso: 22 jan. 2010.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SETOP – Secretaria de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais
<http://www.transportes.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoes-de-governo/ppp/vantagens/html>. Acesso: 22 jan. 2010.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Parcerias Público-Privadas. In: Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro.** Vol. XVII. Parcerias Público-Privadas. 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Guia Jurídico das parcerias público-privadas.** In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 68).

VILHENA, Renata e ATHAYDE, Luiz Antônio. **Choque de gestão na Administração Pública X Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública.** Santiago, Chile, 2005.

WEBARTIGOS:<http://www.webartigos.com/articles/1621/1/parceria-publico-privada/pagina1.html>. Parceria Público-Privada e Direito ao Desenvolvimento. Acessado em : 15 Jan. 2010.

WIKIPÉDIA- Enciclopédia Livre: http://www.pt.wikipedia.org/wiki/tratado_de_maastricht. Acesso: 22 jan. 2010.

WORLD BANK. World development report 1994: **Infrastructure for development.** Washington: World Bank, 1994.