

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM SISTEMAS METROFERROVIÁRIOS

Cláudio Moura Silva
Consultor Legislativo da Área XIII
Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes

ESTUDO

SETEMBRO/2009



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. HISTÓRICO DO EMPREGO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	3
3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	4
3.1 Inglaterra	5
3.2 Irlanda.....	6
3.3 França	7
3.4 Espanha.....	8
3.5 Portugal.....	8
3.6 Estados Unidos	11
3.4 Austrália.....	11
3.5 Chile	12
4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS	13
4.1 Londres.....	13
4.2 Manchester.....	15
4.3 Croydon.....	15
4.4 Toulouse.....	16
4.5 Estrasburgo.....	16
4.6 Rouen.....	16
4.7 Arganda Del Rey	17
4.8 Madri.....	17
4.9 Porto	19
5. ARCABOUÇO LEGAL DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL.....	20
6. EXPERIÊNCIAS E PROJETOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL	22
7. EXPERIÊNCIAS E PROJETOS BRASILEIROS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS.....	24
7.1 A Linha 4 do Metrô de São Paulo.....	24
7.2 Expresso Aeroporto e Trem de Guarulhos.....	25
7.3 Sistema Integrado Metropolitano da Baixada Santista – VLT.....	26
8. CONCLUSÃO	26
9. REFERÊNCIAS	28

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA EM SISTEMAS METROFERROVIÁRIOS

Cláudio Moura Silva

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho, é apresentado um painel da utilização do mecanismo da parceria público-privada (PPP) no financiamento dos sistemas metroferroviários no Brasil e em alguns países do mundo.

Apresentamos inicialmente um histórico da utilização desse mecanismo em alguns setores da economia em nível mundial e, especificamente, as experiências internacionais de parceria público-privada em transporte de passageiros sobre trilhos. Em seguida analisamos a legislação brasileira que regula o tema e, na sequência, abordamos os casos de parceria público-privada no Brasil, no setor metroferroviário e em outras áreas.

2. HISTÓRICO DO EMPREGO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

As duas últimas décadas do século passado foram marcadas por transformações econômicas mundiais que modificaram profundamente o Estado e a sociedade, com a implementação de programas de reforma orientados para o mercado. A intervenção do Estado na atividade econômica foi reduzida na grande maioria dos países por meio da privatização de empresas estatais e transferência da prestação de determinados serviços à iniciativa privada e da mudança na estratégia de gestão dos ativos públicos.

Apesar das reformas estruturais e do estabelecimento de marcos regulatórios, de modo geral os investimentos privados não conseguiram compensar sozinho a drástica redução dos níveis de investimento do setor público. É nesse ambiente de severa dificuldade de financiamento estatal que a parceria com o setor privado começa a se desenvolver, oferecendo aos governos uma alternativa para viabilizar projetos de infraestrutura e de provisão de serviços públicos requeridos pela sociedade.

As parcerias público-privadas surgiram como uma tentativa de unir o Estado e a iniciativa privada para a implantação de infraestruturas, uma vez que, individualmente, nenhum dos dois teria condições de arcar com a totalidade dos custos. Na maioria dos casos o parceiro privado se responsabiliza em projetar, financiar, construir e operar um determinado

empreendimento de interesse público e compartilha o risco com o Estado. Concluído o empreendimento, a empresa privada coloca à disposição do Estado, mediante contrato de longo prazo, a prestação dos serviços decorrentes da exploração desse empreendimento, fazendo jus a uma remuneração periódica. Em sua essência, as PPPs diferem das privatizações pelo fato de não haver venda de ativos. Nas parcerias, o setor público concede a um operador privado o direito de prover certo serviço público, por um período de tempo determinado.

A empresa ou o consórcio contratado geralmente assume a responsabilidade pelo projeto de engenharia, construção, operação e financiamento do empreendimento, com uma estrutura de alocação de riscos otimizada dos recursos financeiros investidos. A estruturação dos projetos de PPP visa reduzir os dispêndios orçamentários com investimento do setor público, transformando um gasto de capital, concentrado no início do projeto, em uma despesa de custeio, amortizada ao longo da vida do projeto.

Não há um modelo único de PPP. Cada país tem uma abordagem específica, adequada ao seu ambiente institucional e econômico. Nos países mais industrializados, as experiências são, em geral, bem sucedidas, o que se explica pela maior estabilidade institucional prevalecente.

Concebida na Inglaterra no início da década de 1990, as parcerias público-privadas já foram experimentadas em diversos outros países como Portugal, Espanha, França, Irlanda, Austrália, África do Sul, Canadá, Estados Unidos, México, Chile, entre outros. Ao longo desses anos a maioria das experiências foram bem sucedidas, mas foram verificados alguns tropeços no cenário internacional.

3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

A Europa é, sem sombra de dúvida, o berço das parcerias público-privadas. O Reino Unido destaca-se com PPP em todas as áreas; a França tem muitas PPPs na área de infraestrutura pesada, embora se trate das velhas concessões, e parece querer experimentá-las em novas áreas; Espanha, Portugal e Grécia são os outros países com muitas PPPs na área dos transportes. Na Europa central e nórdica, as PPPs estão numa fase inicial, de experimentação pontual; a Alemanha parece o país mais disposto a introduzi-las de forma alargada; a Suécia o mais avesso. No leste europeu, as PPPs ainda são bastante raras, com algumas experiências na área de água e saneamento, além do início de outras em rodovias.

No contexto europeu, as PPPs, como já referimos, tiveram início basicamente como concessões de obras públicas, principalmente rodoviárias. A experiência rodoviária facilitou a extensão a outras infraestruturas de transportes como ferrovias, portos e transportes urbanos. A energia, água e saneamento constituíram a outra grande via de expansão.

Estas infraestruturas pesadas, digamos de mobilidade e de saneamento básico, constituem a esmagadora maioria das PPP na Europa continental.

No Reino Unido, sem dúvida o “reino” das PPPs, tentou-se ir ainda mais além, alcançando as áreas de saúde, educação, defesa e segurança pública (prisões). A implantação de PPP nesses setores gerou bastante resistência, e na Europa continental essas experiências ainda são incipientes. No panorama geral da Europa continental, podem ser verificadas certas regularidades regionais. Os países do mediterrâneo enveredaram mais cedo pelas PPPs, por via de concessões rodoviárias – Espanha desde há décadas, Portugal desde finais dos anos 90. Os países germânicos e escandinavos surgem como países relativamente avessos a elas. A França pode ser enquadrada como meio termo, defensora do Estado centralizador por um lado, pioneira das concessões por outro. A Holanda é destacada, por vezes, pelas suas experiências pioneiras, mas no cômputo geral apresenta uma situação análoga à germânica e escandinava. Veremos a seguir um panorama do desenvolvimento das parcerias público-privadas em alguns países europeus.

3.1 Inglaterra

Na Inglaterra, esse movimento teve grande visibilidade, e englobou não só a busca por financiamento privado, mas, também, a eficiência na contratação da prestação de serviços públicos. Pelo modelo britânico, o risco associado a um empreendimento seria transferido para os agentes privados e deveria privilegiar o bom emprego dos recursos. Não haveria taxas de retorno nem pisos de lucratividade asseguradas aos investidores. O projeto de maior envergadura e considerado bem sucedido foi a construção do túnel sob o Canal da Mancha, entre a Inglaterra e a França, que teria custado perto de seis bilhões de dólares.

A experiência inglesa é a mais emblemática, pois é fruto de projetos desenvolvidos e testados desde o ano de 1992 quando o conceito de PFI (*Private Finance Initiative*) foi introduzido. Desde o começo da utilização da modalidade de PPP até meados de 2005, o governo britânico assinou 564 projetos de PFI/PPP. Esses projetos totalizaram um valor de US\$ 54 bilhões, e representaram mais de 10 % de todo investimento público realizado entre os anos de 1998 e 2002. O objetivo das PPPs no Reino Unido viu-se inicialmente frustrado por fatores como falta de coordenação inicial e priorização insuficiente, com muitos projetos sendo tocados 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 PPPs admitissem outros modelos além do modelo típico conceber, construir, financiar e operar.

Até o ano de 2003, os projetos executados sob a forma de PFI/PPP, permitiram, em média, uma economia de 17% ao governo britânico em relação as formas convencionais de oferta de serviços públicos. Além disso, 75% dos projetos foram concluídos dentro do prazo e 80% dentro do orçamento previsto, contra um percentual de 30% dos projetos

convencionais. Em sondagem realizada no ano de 2001 com autoridades responsáveis pelos serviços públicos, constatou-se que 81% estavam satisfeitos com a relação preço-qualidade obtida com o instituto da Parceria Público-Privada.

O conjunto de características-chaves dos contratos de PPP, responsáveis pelo aumento da relação preço-qualidade, pode ser assim resumido:

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

As PPPs no Reino Unido foram um meio eficiente e eficaz de aumentar os investimentos e modernizar os serviços públicos, e representaram para aquele país uma economia de recursos e uma melhoria da relação preço-qualidade dos serviços prestados.

3.2 Irlanda

Na República da Irlanda, a opção governamental pela intensificação da utilização das parcerias público-privadas está intimamente ligada ao exponencial crescimento econômico do país, a partir de meados dos anos noventa do século passado. Perante a necessidade de altos investimentos em infraestruturas, o modelo contratual de PPP foi considerado uma solução adequada. O processo iniciou-se com um estudo, encomendado pelo Governo em 1998, cujo objetivo central era avaliar a possibilidade de utilização de parcerias público-privadas. Os primeiros projetos-piloto tiveram início no ano seguinte.

As parcerias público-privadas adquiriram grande relevo na execução do Plano de Desenvolvimento Nacional 2000-2006, em particular no âmbito do Programa Operacional de Infraestruturas Econômicas e Sociais. O Plano de Desenvolvimento Nacional 2007-2013 confere igual preponderância às parcerias público-privadas: do investimento global previsto de 76,2 bilhões de euros, cerca de 12 bilhões de euros dizem respeito a projetos de parcerias público-privadas.

Existem, atualmente, na Irlanda, projetos de parceria público-privada a decorrer ou em processo de adjudicação em diferentes setores, notadamente educação, meio ambiente, rodovias e redes ferroviárias.

3.3 França

No ordenamento jurídico francês, as PPPs, em sentido lato, englobam as várias figuras jurídicas como as delegações de serviço público, os contratos de arrendamento administrativo, os contratos de autorização temporária de ocupação do domínio público, e os contratos de parceria propriamente ditos, criados em 2004. Tais contratos preveem várias possibilidades de associação de operadores privados a projetos públicos, cujo objetivo principal consiste em transferir para o parceiro privado o financiamento, a construção e manutenção de uma infraestrutura pública em troca de uma remuneração por parte da entidade pública, admitindo, ainda, a possibilidade de o parceiro privado gerir os serviços públicos a ela associados.

Além do aperfeiçoamento do regime legal das PPPs, o Governo publicou um conjunto de normas regulamentares em matérias diretamente ligadas às PPPs e criou uma estrutura de apoio aos projetos de parcerias público-privadas. A importância do tema levou à criação, no âmbito do Parlamento, de um grupo de trabalho com o objetivo de proceder à avaliação das experiências em curso, promover a divulgação de boas práticas e propor recomendações ou alterações do quadro legal.

Na França, o processo de PPP dá especial ênfase à partilha do risco. A identificação dos riscos é, normalmente, feita com uma matriz de riscos, da qual consta uma lista exaustiva dos riscos do projeto e da repartição dos mesmos entre os parceiros. O parceiro privado deve assumir, principalmente, os riscos de dimensionamento, de má concepção funcional e de arquitetura, de construção, de conservação, de exploração e de disponibilidade final do projeto. Quanto aos chamados riscos “exógenos”, como, por exemplo, os riscos decorrentes de autorização administrativa (licenças de construção, autorizações de exploração, aval das comissões de segurança, etc.), alterações regulamentares e todas as situações de força maior, considera-se que tais riscos devam ser equitativamente distribuídos entre parceiros público e privado.

Quanto ao procedimento de constituição de uma PPP, as entidades públicas que pretendam recorrer a esta figura devem, obrigatoriamente, proceder a uma rigorosa avaliação prévia do projeto, na medida em que se entende que projetos dessa natureza são muito complexos para serem realizados por meio de modelos tradicionais. Tomada a decisão de recorrer a um contrato de parceria, é feita a sua divulgação e discussão pública do projeto. Depois desta fase, as sociedades concorrentes são convidadas a elaborar uma proposta final de acordo com os objetivos definidos. Segue-se a fase de seleção de acordo com critérios prévia e objetivamente definidos.

As áreas de intervenção das PPP estão dispersas pelos diversos setores, como, por exemplo, saúde e transportes, podendo incidir na construção e gestão de várias infraestruturas. A abrangência de determinada parceria depende do tipo de contrato utilizado, embora os contratos de parceria, que permitem a ampliação da parceria à gestão da infraestrutura, sejam cada vez mais utilizados.

3.4 Espanha

A Espanha é frequentemente destacada nos estudos sobre PPP pela sua tradição de concessões rodoviárias. O Estado espanhol, confrontado com as limitações financeiras e operacionais típicas de uma condição semiperiférica, dependia mais da iniciativa privada para o fornecimento de serviços públicos. Desde os anos 60, o sistema rodoviário desenvolveu-se mediante concessões, naturalizando na consciência popular a noção de estrada pedagiada. O estímulo às concessões apenas abrandou nos anos 80, quando o Governo de Felipe González aumentou a despesa pública para níveis próximos da média europeia, o que ressurgiu com os problemas de déficit público que se seguiram. Em 1996 a legislação ampliou as competências dos concessionários rodoviários às estações de serviço e outros projectos imobiliários, aumentou o período de concessão de 50 para 75 anos, e baixou a carga fiscal.

3.5 Portugal

Desde o final dos anos 90, Portugal é visto por alguns como o país que mais entusiasticamente adotou o modelo britânico de PPP, principalmente no setor de transporte rodoviário. O começo da experiência com PPP, ocorreu no início da década de 1990, com a construção da ponte sobre o Rio Tejo, uma das maiores do mundo, aberta ao público em 1998. O grande salto veio com o Plano Rodoviário Nacional de 2000, que determinou decuplicar em 6 anos a rede de rodovias portuguesas, saltando de cerca de 400km para 3000km, exclusivamente por via de concessão, um terço delas na figura de pedágio virtual Sem Custo para os Utilizadores, (SCUT). A partir daí, vários outros projetos foram implementados, envolvendo a construção ou reparação de rodovias e a construção de hospitais e de usinas de geração de energia. Estas últimas construídas sob a modalidade DBPO (*design-build-operate-finance*). A recente construção da segunda pista na ponte sobre o Tejo é o maior projeto de infraestrutura português, custando em torno de US\$ 960 milhões.

A parte do programa de parcerias voltada para as estradas ganhou a designação de SCUT, associada à forma de remuneração do capital privado, em que se adota o chamado pedágio-sombra (*shadow toll*), sendo o operador da estrada remunerado pelo Poder Público, e não pelo usuário final, com base no número de veículos que trafegam pela estrada. A despeito do grande apelo político em razão da ausência de cobrança direta de pedágios, as concessões do tipo SCUT têm-se mostrado insustentáveis do ponto de vista financeiro, representando grande ônus para o governo português, que tem anunciado a construção de pedágios nessas rodovias.

Além disso, o fato de ter passado em 6 anos, de uma para catorze concessões rodoviárias, ao mesmo tempo em que o Instituto de Estradas de Portugal diminuiu seus quadros técnicos, gerou uma transferência dos melhores quadros para o setor privado, que

em longo prazo poderá afetar a capacidade estatal de defender o interesse público na avaliação de concessões futuras e na regulação das atuais.

As PPPs portuguesas têm propiciado ganhos de dinamismo no desenvolvimento da infraestrutura daquele país. Contudo, verificam-se problemas que podem servir de lições, como atrasos e adiamentos do lançamento de obras, excessivo impacto orçamentário, gastos governamentais imprevistos, procedimentos demasiadamente burocráticos (em especial para obtenção de licenças ambientais), compartilhamento insuficiente e impreciso de riscos, pouca concorrência na licitação, insuficiências técnicas em gestão de PPP, etc. Para mitigar esses aspectos negativos, foram anunciadas mudanças institucionais, como a criação de unidade gestora de PPP, com função de coletar, analisar e difundir informações, prover expertise técnica, avaliar licitações e negociar com os parceiros privados.

Apresentamos a seguir um estudo da Pricewaterhousecoopers que fornece um mapa das PPPs na Europa, no ano de 2005.

	Central Accommodation	Airports	Defence	Housing	Health & Hospitals	IT	Ports	Prisons	Heavy Railway	Light Railway	Roads	Schools	Sports & Leisure	Water & Wastewater (incl solid waste)
Member States														
Austria	○	○			◐	○		○	◐		◐	○		○
Belgium		◐		◐					◐	○	◐	○		◐
Denmark	◐							○		○	○	◐	○	
Finland			○		○				○	○	◐	◐		○
France	◐	○	○		◐		○	◐	◐	◐	●		◐	●
Germany	◐	○	◐		◐	◐		◐	○	○	◐	◐	◐	◐
Greece	◐	●			○						◐	○	◐	
Ireland	○			◐	◐			○		◐	◐	◐		◐
Italy	◐	◐		◐	◐		◐	○		◐	◐		◐	◐
Luxembourg		○				◐								
Netherlands	◐		◐	○	○		○	◐	◐		◐	◐		◐
Norway (not EU)	○		○		◐			○			◐	◐	○	
Portugal	○	○		○	◐	◐	◐	○	○	◐	●	○	◐	●
Spain	◐	◐			◐		●	◐	○	◐	●	○	○	◐
Sweden			○		○				○	◐	○			
UK	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●
New Member States														
Cyprus		◐					◐				◐			◐
Czech Republic	○	◐	○	○				○	○	○	◐	○	○	◐
Estonia			○	◐	○	○				○	○	◐		
Hungary	○	○		◐	◐	◐		◐		○	◐	◐	◐	
Latvia	○			○	○			○			○	○		○
Lithuania					○			○	○			○	◐	
Malta				○	◐	◐	○				◐	○	◐	
Poland	○	○		○			◐		○	○	◐		○	◐
Slovakia		○									○			○
Slovenia														◐
Acceding and Candidate Countries														
Bulgaria		◐					◐				◐			◐
Romania		○		◐	◐						◐		◐	◐
Turkey		◐		○	○				○	○	○			◐

Legend

- Discussions ongoing
- ◐ Projects in procurement
- ◑ Many procured projects, some projects closed
- ◒ Substantial number of closed projects
- Substantial number of closed projects, majority of them in operation

¹ Procurement activity in these sectors relates to traditional style concession contracts

3.6 Estados Unidos

Nos Estados Unidos nunca ocorreu monopólio estatal na área de investimentos em infraestruturas. Prevaleceu a idéia de Estado enquanto agregador da sociedade civil para a resolução de problemas, mais que agente direto de resolução. A parceria público-privada é uma das principais características da política e do sistema de bem-estar norte-americano, marcados pelo relacionamento de profunda interdependência entre o setor público e o setor privado. Em vez de monopólios estatais, surgiram monopólios privados fortemente regulamentados como por exemplo a AT&T, na área de telefonia. A política social, por outro lado, não foi realizada pelo Estado diretamente, mas por meio do terceiro setor. Organizações não-governamentais assumiram o desempenho de uma série de papéis voltados para a satisfação de necessidades públicas tidas como não abrangidas pelo escopo de atuação do Estado e das empresas. As PPP norte-americanas, nessa área, em geral tomam a forma de contratos de aquisição de serviços, por meio dos quais entes governamentais remuneram organizações não-governamentais pela prestação de determinados serviços.

As PPPs, nas suas feições contemporâneas, surgiram inicialmente nos EUA como *joint ventures* para o desenvolvimento local a longo prazo. Esse fenômeno é explicado pela tradição política local: o Estado americano e respectiva burocracia é fragmentado, disperso, concorrencial; há independência política e funcional entre autoridades locais, estaduais e federais; as autoridades locais têm maior interesse em captar investimento privado, pois dependem mais dos impostos locais que dos federais; os agentes privados têm grande tradição de organização local.

Hoje, as PPP mais relevantes são utilizadas nos setores de transporte, desenvolvimento urbano, habitação e saneamento. Entre os tipos de PPP mais utilizadas para as obras de infraestrutura nos Estados Unidos pode-se citar o modelo BOOT (*build-own-operate-transfer*), em que não há propriamente um contrato de operação entre as partes pública e privada. Esta última é tida como proprietária e, se houver transferência ao Poder Público, esta somente se dará após a recuperação econômica do empreendimento.

3.4 Austrália

A Austrália é, na análise comparada de experiências, um dos países de referência das PPPs, possivelmente o principal depois do Reino Unido. Algumas empresas e bancos especializaram-se nesta matéria, desenvolvendo inovações organizativas e contratuais, como o modelo de PPP de liderança financeira (*financier-led model*), em que os bancos organizam e concentram a propriedade da sociedade de propósito específico (SPE), criada para determinado projeto PPP. A dispersão institucional marca as PPPs australianas: estas são enquadradas por legislação e estruturas regionais, mais do que nacionais. Um panorama das PPPs na Austrália é,

sobretudo, um panorama das PPPs em seus Estados. Em contraste com a dispersão institucional, há uma acentuada concentração geográfica, em algumas regiões. O fracasso de alguns projetos levou a uma inflexão desta política no final da década de noventa do século passado, que, depois de alguns ajustes, voltou anos mais tarde a ser retomada.

Os governos estaduais têm mantido uma abordagem flexível da figura contratual. Os termos dos contratos de PPP variam muito de projeto para projeto, embora seja referenciada a tentativa de se procurar criar algumas cláusulas contratuais fixas. Aquela flexibilidade reflete-se no enquadramento legal das PPPs, pelo que não existe no ordenamento jurídico australiano um quadro legal específico para os contratos de PPP.

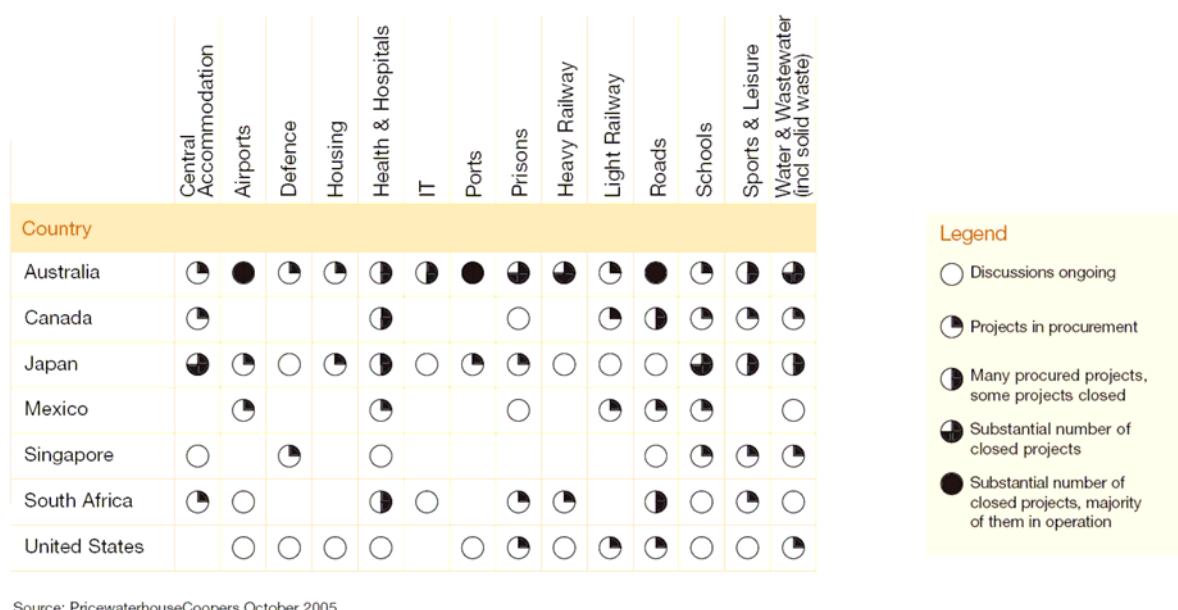
Os projetos têm, em média, a duração de 20 a 30 anos. No final do prazo, os bens tornam-se, normalmente, propriedade do Estado, com algumas exceções, em que o parceiro privado manterá a titularidade do direito de propriedade sobre o edifício no termo do contrato.

Nos estados que recorrem a esta figura contratual, as PPPs abrangem além de áreas tradicionais como os transportes e o saneamento, projetos na área de educação, saúde, justiça, segurança pública, defesa, habitação social e até mesmo, na área de sistemas de informação, setor que, após diversos fracassos, vem sendo considerado “impróprio” para o modelo. Tamanha abrangência provavelmente encontra paralelo apenas no Reino Unido.

3.5 Chile

A PPP no Chile é considerada uma experiência bem-sucedida. Desde 1994, o governo chileno participou de 36 projetos de transporte rodoviário, que envolveram recursos da ordem de US\$ 5,5 bilhões aplicados em mais de 2.000 km de rodovias. O mecanismo utilizado foi a concessão, pelo qual a empresa privada constrói determinado projeto e depois opera por certo número de anos como forma de recuperar seus investimentos por meio de cobrança de pedágio dos usuários. Ao final desse período, a concessão se extingue e ocorre a expropriação dos ativos pelo governo chileno.

PPPs fora da Europa por país, setor e situação em 2005



4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS

Os melhores exemplos de parceria público-privada em transporte de passageiros sobre trilhos encontram-se na Europa. Há numerosas situações em que a exploração do sistema ocorre por meio de concessões. Destacam-se os sistemas de Londres, Manchester e Croydon na Inglaterra e os de Toulouse, Estrasburgo e Rouen, na França, além dos de Arganda Del Rey e Madri, na Espanha, e o do Porto, em Portugal.

4.1 Londres

O sistema de metrô de Londres é atualmente operado pelo setor público e mantido pela iniciativa privada. Envolve a *London Underground Limited* (LUL), que o explora, e três empresas de infraestrutura de propriedade privada. Pela proposta de PPP, as estações de trem e os serviços continuariam a ser planejados e operados pela LUL, que também seria responsável por manter a segurança em todo o metrô. As empresas privadas foram convidadas a apresentar propostas com o objetivo de garantir a manutenção e a modernização dos trilhos, túneis, sinais, estações, elevadores, escadas rolantes e trens, pelo prazo de 30 anos. No final dos contratos, os bens voltariam para o setor público. Assim, no âmbito da PPP, as empresas de infraestrutura não teriam quaisquer responsabilidades operacionais. Elas seriam essencialmente responsáveis por

trabalhos de manutenção da rede, enquanto as operações – incluindo condutores, pessoal das estações e a responsabilidade pela segurança – permaneceria com o setor público.

O objetivo inicial da parceria público-privada era investir 13 bilhões de libras (valor posteriormente revisto para até 16 bilhões) no metrô de Londres durante os primeiros 15 anos, sendo 8,7 bilhões de libras gastos em melhorias e 4,3 bilhões de libras em manutenção. Com esse objetivo, em 1998 o governo anunciou um investimento adicional de 365 milhões de libras para o metrô, valor acrescido aos financiamentos existentes. Em julho de 1999 foi dado outro aporte de recursos de 517 milhões para a implantação de melhorias até o início efetivo da PPP. Nos anos de 2000 e 2001 mais um acréscimo de 65 milhões foi alocado para o sistema metroviário de Londres. A PPP feita pelo governo teve como objetivo alterar esse regime de financiamento deficiente, em razão da forma remediadora dos aportes anuais, situação que conduziu a práticas de manutenção ineficientes e obsoletas e impediu desenvolvimento de infraestrutura adequada.

Um mecanismo vital que pavimentou o caminho para a reorganização do metrô de Londres foi a lei que estabeleceu e fez provisão para a criação de um organismo corporativo de transporte da grande Londres conhecido como *Transport for London* (TfL). De acordo com essa lei, a maioria dos direitos de propriedade e passivos de transporte de Londres e suas subsidiárias foram encaminhados para TfL em 3.07.2000, exceto os do metrô de Londres. A passagem do metrô para o controle do TfL foi adiada (devido à oposição da Câmara Municipal de Londres para a proposta de PPP) para permitir a plena aplicação do regime de PPP do Governo britânico. Entretanto, o prefeito de Londres, juntamente com seu Comissário para o TfL, publicou vários relatórios altamente críticos da proposta de PPP e levantou preocupações sobre questões como a segurança, eficácia, retorno do dinheiro e os canais de responsabilização. Como resultado dessa oposição, várias alterações foram feitas nos contratos de PPP, incluindo uma previsão para o Comissário da TfL intervir e executar trabalhos de manutenção direta.

Após alguns adiamentos, o primeiro contrato de PPP foi assinado com a *Tube Lines* em 31.12.2002. A *Tube Lines*, consórcio de empresas do setor privado, concordou em gastar 16 bilhões de libras para a modernização das linhas *Jubilee*, *Northern* e *Piccadilly* (JNP) ao longo dos 15 anos seguintes à assinatura do contrato. A negociação da parceria público-privada do metrô de Londres foi concluída em 4.4.2003, quando consórcio privado *Metronet*, prometendo o investimento de 17 bilhões de libras, assumiu a responsabilidade contratual de manutenção e atualização de duas seções principais do metrô; as linhas *Bakerloo*, *Central* e *Victoria* (BCV) e as linhas de sub-superfície (SSL) *Metropolitan*, *District*, *Circle*, *Hammersmith & City* e *East London*.

Menos de uma semana após o fechamento do contrato da parceria público-privada, o sistema foi duramente testado quando o *Metronet* e o *Tube Lines* acusaram-se mutuamente de um alerta de incêndio que fechou temporariamente um ponto da linha central durante o horário de pico da manhã. O incidente mostrou que a segurança poderia estar em risco

devido a divergências sobre a divisão de responsabilidades. A fumaça começou a surgir quando os trens começaram a trafegar em pontos da linha que haviam sofrido manutenção na noite anterior. Um produto colante utilizado para conserto da linha é que deu causa à fumaça e o consequente alarme falso. Mas quem foi o responsável pelo atraso para sofrer as sanções contratuais, não estava claro. A *Tube Lines* proprietária da estação de *Tottenham Court Road* era responsável pela manutenção da sua plataforma, mas a linha central que atravessa a estação é de responsabilidade da *Metronet*. Além disso, quem deu causa, ou seja aplicou a cola nos trilhos, estava trabalhando em nome do terceiro parceiro da PPP, a LUL, do poder público. A atribuição de responsabilidade por este incidente não foi tornada pública.

4.2 Manchester

Em Manchester não houve a participação da iniciativa privada no financiamento da primeira linha (36,6 Km, em 1992), já que a contribuição inicial da concessionária foi considerada uma antecipação de recursos de operação do sistema. Entretanto, as autoridades locais pediram à empresa privada um compromisso quanto ao custo da operação e ao prazo e não ofereceram nenhum tipo de garantia com relação à exploração. Deve-se destacar neste projeto as cláusulas quanto a ampliação da rede, que tinham como objetivo impedir que a empresa contratada para a construção da primeira linha tivesse vantagens na licitação das seguintes: o contratado para a construção de uma nova linha obtém automaticamente a exploração do conjunto da rede.

Na segunda linha (8 km, em 2001) a sociedade concessionária (distinta da que construiu a primeira linha) contribuiu com 50% do custo do projeto para a construção da linha, recebendo uma garantia de explorar o conjunto da rede durante 17 anos. Está previsto que, para a próxima ampliação (56 km, em 2010) a sociedade concessionária contribua com 57% do investimento. Isto foi possível graças à experiência proporcionada pela operação da primeira linha quanto ao tráfego e às tarifas.

4.3 Croydon

No caso do veículo leve sobre trilho (VLT) de Croydon (27,35 km, em 2000), no sul de Londres, desenvolveu-se o projeto e convidaram a iniciativa privada para, mediante concorrência para construção e exploração, estabelecer qual seria a sua máxima participação no projeto, com base em um certo número de exigências no que diz respeito à atribuição de riscos. Por exemplo: era estabelecido no contrato que não se poderia aumentar a concorrência dos ônibus com as linhas do VLT durante o período de concessão.

Interessante no caso do VLT de Croydon, é que foi constituído um grupo de desenvolvimento do projeto composto por industriais, concessionários e entidades financeiras que participaram da redação do edital de concorrência, conseguindo-se uma

participação do setor privado próximo aos 40% do volume do projeto (119 milhões de euros do total de 317 milhões de euros). Destaca-se que o período de 99 anos de concessão é demasiado longo para qualquer estimativa viável do projeto em sua totalidade.

4.4 Toulouse

A primeira linha de metrô em Toulouse (10 Km, de 1993) foi construída mediante uma concessão de serviço público, com participação do governo na sociedade concessionária através da companhia local de exploração. Neste projeto, o concedente pagou ao concessionário uma quantidade fixa durante a realização das obras (220 milhões de euros, aproximadamente 45% do custo) e depois uma quantidade fixa durante a exploração. Esta quantidade fixa (avaliada em torno de 100 milhões de euros no ano de 1989) era independente da quantidade de passageiros e só variou em função dos impostos e dos juros. O risco de tráfego foi assumido pela concessionária, que devia repartir benefícios com o concedente quando o número de usuários superasse o previsto em 20%. Deve-se destacar que a o concedente não avalizava os créditos solicitados pela companhia concessionária.

A particularidade dessa concessão é que o concedente resgatou a concessão em 1997, apesar ou talvez, devido aos bons resultados obtidos frente ao valor residual estabelecido no contrato. A segunda linha do metrô de Toulouse foi realizada de forma direta pelo poder público. Isto foi possível devido a experiência adquirida com a concessão da primeira linha. Ressalte-se que a participação da iniciativa privada foi fundamental para a construção de um projeto que, de outra forma, teria demorado muito mais tempo para se realizar, como demonstra o feito em Burdeos, cidade francesa de características similares a Toulouse, onde os estudos para uma nova linha de transporte começaram virtualmente ao mesmo tempo, demorando mais de dez anos para a inauguração do novo modo de transporte.

4.5 Estrasburgo

No caso de Estrasburgo (10 km, em 1994), a construção do VLT viu-se acompanhada de importantes planos para a ordenação geral da cidade, em particular quanto à limitação da circulação de automóveis no centro urbano e distintas melhoras urbanísticas, cuja necessária realização justificava a criação de um sistema de transporte mais barato que o metrô automático. Nesse caso, o concessionário foi uma sociedade de economia mista em que a Administração local detinha 51% do capital, garantindo 40% dos créditos necessários para a realização do projeto.

4.6 Rouen

O projeto do VLT do Rouen (15,1 km, de 1994) tem uma composição variável de acionistas na participação do capital da concessionária. No período de construção os

acionistas majoritários eram os construtores e fornecedores, ao passo que no período de exploração o acionista majoritário é a sociedade operadora. Conforme esse modelo, em cada uma das duas fases o principal acionista é o que tem maior responsabilidade executiva. O operador passou a dos 20% de participação, durante a construção do projeto, para 56% das ações após o início das operações, sendo proprietário, desde janeiro de 2003, da totalidade das ações da sociedade concessionária.

Durante a exploração, o concedente remunera a sociedade pela denominada “Contribuição Global de Exploração” e por outras compensações vinculadas à velocidade comercial e aos quilômetros percorridos. O risco de tráfego pode ser positivo ou negativo de acordo com os resultados e os objetivos do ano em curso. No caso de superar os objetivos, a sociedade concessionária compartilha os ganhos suplementares entre o concedente e o operador. No caso de descumprimento dos objetivos é o operador que garante o equilíbrio da sociedade concessionária.

4.7 Arganda Del Rey

Metrô de Arganda del Rey (19,1 km, em 1999, cerca de U\$ 160 milhões) é uma linha convencional de metrô, concebida como uma extensão de uma linha já existente e integrada na rede do Metrô de Madri, do ponto de vista técnico, sendo o encarregado da operação a própria rede de metrô de Madri. Os acionistas da empresa, de acordo com a legislação societária espanhola, estão obrigados a realizar os aumentos de capital necessários para que os prejuízos acumulados não superem 50% do capital (o que poderá ocorrer se a demanda for menor que a esperada). A tarifa técnica foi estipulada no equivalente a U\$ 2,50 em 2003, e o número de passageiros em 2004 ultrapassou os 6 milhões.

As questões problemáticas que merecem destaque no projeto da concessão são:

- as previsões da demanda não se confirmaram devido aos atrasos no desenvolvimento urbano;
- sistema de liquidação por passageiro transportado com o concedente não foi fixado na licitação e só depois foi estabelecido como o mínimo entre o real e a curva de oferta. Antes dessa fórmula a transferência de risco foi excessiva criando crises financeiras sucessivas.

4.8 Madri

Os recentes projetos de concessão em Madri são conduzidos pelo Departamento de Transportes e Infraestrutura de Madri, que construiu no período de 2003-2007 um total de 72,7 novos quilômetros de rede de metrô e 81 novas estações que oferecem serviços a

mais de 735.000 habitantes. Os sistemas de veículos leves sobre trilhos – VLT contaram com a participação da iniciativa privada e são:

- VLT a Boadilla del Monte.
- VLT a Pozuelo de Alarcón.
- VLT a Sanchinarro y Las Tablas.
- VLT de Parla.

As três primeiras linhas foram construídas pela MINTRA – *Madrid Infraestructuras del Transportes*, entidade de direito público encarregada de executar, administrar e manter as infraestruturas de transportes coletivos da cidade de Madri, e foram financiadas mediante um sistema de concessão da operação com financiamento do investimento. Essa solução, apesar de inovadora, gera um certo grau de incerteza por não ter sido experimentada, e é realizada pela Administração mediante um contrato direto, em que se espera não haver déficit. A MINTRA elabora os projetos, administra as obras, constrói a linha, adquire os carros e o concessionário assume o custo da infraestrutura realizada pela MINTRA, adquire os carros da MINTRA, administra o serviço de passageiros por trinta anos e paga uma taxa à Prefeitura de Madri.

Convém ressaltar algumas questões destes recentes projetos de Madri:

1 - O VLT de Parla tem duas particularidades:

- 75% do investimento é coberto com a valorização bens imóveis, como efeito urbanístico de desenvolvimento de um bairro residencial importante, o de Parla Este.
- Uma vez que esta é uma linha cuja demanda depende de futuros desenvolvimentos, nos primeiros 5 anos se paga o concessionário pelo critério de disponibilidade, quer dizer, por veículo X km (oferta). A partir de 5 anos o regime será o de pagar por passageiro transportado.

Com a exceção do VLT de Parla, na Espanha nenhum dos projetos estudados utilizou esse método de financiamento (e no mundo há muito poucos exemplos além do metrô automático de Copenhague, a rede de transporte público de Hong Kong, o caso do metrô dos Docklands e algum caso recente no Japão). Esse é um tema que deve desenvolver-se no futuro, já que está amplamente comprovada a importância desses ganhos no metrô de Londres, onde foi calculado que, dentro de um raio de 500 metros ao redor de cada uma das novas paradas da linha Jubilee houve uma valorização no valor do solo de U\$ 21 bilhões, enquanto a construção da linha custou U\$ 5,7 bilhões.

2 - O de Colônia Jardín – Boadilla/Pozuelo que foi licitado como uma concessão única (de forma similar ao de Las Pranchas — San Chinarro):

- As obras já estavam executadas, de forma significativa, pela MINTRA, mas para evitar o cômputo de déficit foram transferidas à concessão.
- O contrato estabelece a possibilidade de renegociação quando a demanda for 30% menor do que a oferta. Isto, na prática, significa que o risco de demanda é baixo, já que, se não houver uma renegociação, o poder concedente garantiria, ao menos, o tráfego. Isto poderia fazer que essa linha de demanda computasse como déficit, embora o pagamento da mesma tenha sido realizado pelo CRTM – Consórcio Regional de Transportes de Madri.
- Atualmente existe um problema de liquidação por viajante transportado, já que se comprovou que os usuários do ticket de transporte não validam o acesso ao veículo (apesar de ser obrigatório) e, portanto, a contabilidade está gerando discussão entre as partes.
- A penalização está limitada aos 15% do faturamento mensal da tarifa técnica diferencial, quer dizer, não se aplica só ao custo de exploração, como ocorre em muitos casos, mas ao total. A importância da penalização, portanto, pode ser considerável, um caso improvável de se aplicar na Espanha atualmente.

Em Madrid, cabe mencionar ainda a prolongação da linha 8 do metrô ao novo Terminal do Aeroporto de Barajas, concedida pela *Comunidad de Madrid* em meados do ano de 2006. O objeto da concessão é a construção de nova linha e a exploração integrada na rede de Metrô de Madri. O investimento inicial foi de U\$ 63 milhões. O projeto foi realizado pela MINTRA, mas o concessionário assumiu os riscos da construção. Trata-se, entretanto, de uma concessão atípica, já que está previsto que se autofinancie em sua totalidade, quer dizer, que não haverá contribuições do governo. Também destaca-se porque o operador da linha será o Metrô de Madri, empresa pública. Esse projeto é o único que, aparentemente, conseguiu ser financiado 100% pela iniciativa privada.

4.9 Porto

A segunda fase do Sistema de Metropolitano Ligeiro da Grande Porto deverá ser construída e explorada em regime de parceria público-privada. O Governo quer passar para um concessionário os riscos pela execução da obra e pela rentabilidade, deixando à empresa Metrô do Porto o papel de gestora da concessão. Entretanto, quem ganhar a concessão ficará incumbido da exploração e manutenção da rede já construída.

Entregue à Metrô do Porto (MP) por um período de 50 anos, atualmente o sistema de metropolitano da região foi subconcedido e é explorado pelo consórcio Normetro –

Soares da Costa (construção), Bombardier (equipamento) e Transdev (operação) – através de um contrato que expira em março de 2010. Nesse sistema, os pagamentos estão indexados ao número de lugares oferecidos, não considerando, por exemplo, a demanda pelo serviço. Dessa forma, evidencia-se que o risco de demanda é absorvido pela Metrô do Porto.

Segundo uma proposta feita pelos Ministérios das Obras Públicas e das Finanças à Junta Metropolitana do Porto – acionista majoritário da MP – quem ganhar o novo concorrência ficará com a subconcessão do sistema durante dez a 15 anos. Nesse período, a vencedora receberia uma renda da Metrô do Porto que, somada às receitas de exploração e outras que consiga captar, constituirá a remuneração pelo investimento a ser realizado na construção, exploração e manutenção das linhas que forem incluídas na segunda fase.

O novo concessionário pagará, por sua vez, uma renda à Metrô do Porto pela utilização dos 60 quilômetros de vias já construídas. Não há valores definidos sobre os custos da segunda fase, porque ainda não estão definidas quais linhas deverão ser construídas.

5. ARCABOUÇO LEGAL DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL

No Brasil, considerando o limite constitucional traçado para a atuação interventiva estatal, na busca por um Estado eficiente com menos custos e melhores resultados, capaz de atrair recursos privados para o desenvolvimento, ocorreram diversos processos de reforma nos recentes governos, que possibilitaram a transformação do papel estatal. Em lugar de protagonista na execução dos serviços, suas funções passam a ser as de fomento, planejamento, regulação e fiscalização. Nesse ambiente nasceu no Brasil a legislação das Parcerias Público-Privadas. Primeiro foram editadas algumas leis estaduais, como a de Minas Gerais e a de São Paulo, instituindo os programas estaduais de PPP. Logo a seguir a União resolveu seguir o mesmo caminho com a edição da Lei nº 11.079/04, que define em seu texto que a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Segundo a doutrina, os contratos administrativos de concessão de serviço público podem ser divididos em duas categorias: As concessões simples – que envolvem a prestação de serviço público por parte da iniciativa privada e o pagamento do usuário pelo serviço efetivamente prestado, sem contraprestação pecuniária do setor público – e as concessões especiais – regidas pela Lei nº 11.079/04, em que o concessionário recebe contraprestação financeira do ente público e por isso é denominado regime das parcerias público-privadas.

A Lei permite dois tipos de concessões: as patrocinadas e as administrativas. A concessão patrocinada, de acordo com §1º do art. 2º da Lei nº 11.079/04, é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A concessão patrocinada somente poderá ter por objeto os serviços públicos econômicos não

autossustentáveis, sendo justificável a previsão de uma contraprestação pecuniária, já que o valor pago pelas tarifas não seria suficiente para financiar todos os investimentos necessários.

A concessão administrativa, por sua vez, de acordo com §2º do art. 2º da Lei nº 11.079/04, é o contrato em que a administração pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Pela concessão administrativa, a concessionária não se remunera diretamente dos usuários do serviço público, e sim do Estado, conforme cálculo variável à utilidades prestadas à administração ou à população. Outra característica desse tipo de concessão é que a remuneração deve ser proporcional à quantidade e qualidade do serviço prestado, uma vez que, se fosse fixa poderia ser caracterizada como terceirização ou empreitada, regida pela Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, de acordo com a legislação pode-se conceituar a parceria público-privada como contratação celebrada entre uma entidade federal e uma pessoa do setor privado objetivando a delegação da implantação de infraestrutura e gestão de serviços públicos, mediante compartilhamento de riscos e ganhos, com remuneração total ou parcial arcada pelo poder público.

Então, em virtude do alto custo de implantação, gestão e manutenção, é possível utilizar o contrato de parceria público-privada no formato de concessão patrocinada para o desenvolvimento de projetos de transporte urbano ou regional de passageiros sobre trilhos.

Ainda de acordo com a legislação, na contratação de parceria público-privada, deverão ser obedecidas as seguintes diretrizes:

- Eficiência no cumprimento das missões do Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- Respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e do entes privados;
- Indelegabilidade das funções de regulação, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- Responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- Transparência dos procedimentos e das decisões;
- Repartição objetiva de riscos entre as partes;
- Sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas do projetos de parceria.

Além da realização do processo licitatório para escolha da melhor proposta para a administração, a legislação exige que o vencedor constitua uma sociedade de propósito específico (SPE) para implantar e gerir o objeto da licitação, com a adoção de contabilidade e demonstração financeira padronizadas. A importância da constituição da SPE está

relacionada à limitação da atividade empresarial ao empreendimento específico, pois a empresa constituída tem a sua atuação limitada à exploração de determinado empreendimento, impedindo que os recursos gerados no âmbito de um determinado empreendimento sejam alocados em outros negócios, com riscos maiores.

Um ponto essencial a ser enfrentado pelos empreendimentos construídos com base nas parcerias público-privadas diz respeito à identificação e distribuição dos riscos do negócio. Assim, o Estado deve elencar todos os tipos de riscos a que estará sujeito o empreendimento, definindo quais deveriam ser assumidos por cada uma das partes, e quais deveriam ser compartilhados. Entre os riscos mais comuns podemos citar: o risco político, em razão dos longos prazos dos contratos e da constância ou não do ambiente político; o risco tecnológico, em razão do acelerado processo de renovação tecnológica em algumas áreas; o risco de receita, em virtude da possível queda da demanda ou do inadimplemento dos usuários; risco cambial, em razão da depreciação da moeda local e; risco ambiental, em razão de problemas causados ao meio ambiente.

Portanto, em virtude de todos esses riscos a que estão sujeitos, um dos maiores desafios dos processos de PPP é a mitigação dos riscos, já que eles são fundamentais para a análise por parte dos financiadores dos projetos.

6. EXPERIÊNCIAS E PROJETOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL

Embora recentes, já existem no Brasil alguns exemplos de parcerias público-privadas, a maioria deles de iniciativas estaduais ou municipais.

O primeiro projeto brasileiro de PPP foi o da Linha 4 do Metro de São Paulo. Em seguida dois outros projetos saíram do papel. O Estado da Bahia e o Estado de Minas Gerais anunciaram, respectivamente, a PPP do emissário submarino de esgoto de Salvador e a PPP da rodovia MG-050. O projeto baiano é uma concessão administrativa pelo prazo de 18 anos com investimentos no montante de R\$ 260 milhões, onde o Estado remunerará, mensalmente, o parceiro privado pela construção e operação do sistema de emissão do esgoto. O projeto da MG-050 foi estruturado como uma concessão patrocinada, com investimentos da ordem de R\$ 645 milhões durante o prazo de 25 anos.

Vale ainda mencionar a PPP das penitenciárias, de Minas Gerais, cujo edital foi publicado no último dia 18 de julho de 2008, na modalidade de concessão administrativa, pelo prazo de 27 anos, para a construção, manutenção e gestão de um complexo penitenciário que disponibilizará 3 mil vagas para sentenciados. A PPP da Penitenciária adotada em Minas foi inspirada no modelo do sistema prisional da Inglaterra. Desenvolvido há uma década, o modelo inglês adota o conceito DBOT (*design-build-operate-transfer*) por meio do qual a empresa vencedora do processo licitatório cria o projeto arquitetônico, constrói o edifício e cuida

da operacionalização do complexo prisional. Em Minas Gerais existem projetos ainda para construção do campus da Universidade Estadual, para implantação, gestão, operação e manutenção de 6 Unidades de Atendimento Integrado (UAI), para concessão de 16 trechos rodoviários e para exploração do Aeroporto Regional da Zona da Mata.

O Estado da Bahia também está concluindo estudos para lançamento do programa de parcerias com vistas a conceder 10 trechos rodoviários próximos à capital do Estado.

No Rio Grande do Sul alguns estudos já estão sendo realizados para a realização de parcerias nos setores de saneamento, irrigação, transportes, administração de prédios públicos e segurança pública.

O Governo do Estado de Sergipe também já elabora estudos com vistas ao lançamento de edital para parcerias na área de saúde e para construção, operação e manutenção do novo prédio do Centro Administrativo do Governo.

É no Estado de São Paulo, entretanto, que o programa de parcerias avança com maior desenvoltura. Além da Linha 4 do Metrô de São Paulo, temos ainda diversas experiências naquele Estado já contratadas:

- Operação do sistema produtor e da ETA (Estação de Tratamento de Água) de Taiacupeba, pelo prazo de 15 anos, no valor de R\$ 310 milhões;
- RODOANEL – Trecho Oeste, Interligação das Rodovias Régis Bittencourt, Raposo Tavares, Castello Branco, Anhanguera e Bandeirantes com 32 km de extensão, com investimento privado da ordem de R\$ 804 milhões;
- Modernização da infraestrutura do sistema de rodovias: Ayrton Senna/Carvalho Pinto, Dom Pedro I, Raposo Tavares e Marechal Rondon, com investimento total de R\$ 8 bilhões num prazo de 30 anos;

Além desses projetos, o Estado de São Paulo tem ainda outras nove experiências em fase de licitação ou estudo, envolvendo principalmente o setor de transportes: trens urbanos, veículos leves sobre trilhos, corredor de ônibus urbano, aeroportos e rodovias. A experiência paulista em sistemas de metrô, trens urbanos e veículos leves sobre trilhos, será abordada mais adiante com maior detalhamento.

No âmbito federal, o projeto mais adiantado é o referente ao Complexo Datacenter, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, cujo edital foi lançado em 29.06.2009. A PPP proposta para o Complexo Datacenter tem por objeto a prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial do complexo que deverá ser compartilhado pelos dois bancos públicos, dando maior segurança aos arquivos dos clientes e das duas instituições bancárias. O contrato prevê a execução da obra civil (um edifício que abrigará

equipamentos de processamento e armazenamento de dados) e a instalação de bens pelo consórcio que vencer a licitação, bem como as atividades de operação e manutenção ao longo do contrato.

Ainda em âmbito federal, na área de Transportes, estão em estudo os projetos de concessão das rodovias BR-116/381 e BR-040 no Estado de Minas Gerais.

Na área de irrigação, existem três projetos em estudo: O projeto Salitre, em Juazeiro, na Bahia, prevê irrigação numa área total de 67.400 hectares, com captação de água no rio São Francisco. Com aproximadamente 45% das obras civis já executadas, estima-se que seriam necessários investimentos da ordem de R\$ 325 milhões para a conclusão da obra. O Projeto Baixo de Irecê, corresponde a uma área de 59 mil hectares de área contínua entre os municípios de Itaguaçu e Xique-Xique, no Estado da Bahia, com custo total estimado em R\$ 880 milhões, sendo que R\$ 547 milhões já estão previstos no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.

A PPP mais adiantada nesse setor é o Projeto do Pontal, em Pernambuco, concessão patrocinada cujo objeto é conjugar o serviço público de irrigação à atividade econômica de produção agrícola, integrando a população local a um projeto de desenvolvimento regional. O contrato tem prazo de 25 anos e valor estimado de R\$ 208 milhões. Com o seu término, as terras e a infraestrutura de uso comum reverterão ao poder público, que poderá fazer nova licitação ou optar por alienar o perímetro, caso o mesmo se apresente plenamente auto-sustentável. O parceiro privado será remunerado através da venda de água (tarifas a serem pagas pelos usuários) e do pagamento da contraprestação pelo governo.

Além dos casos citados, há vários estudos em andamento para diversos novos projetos de PPP nas três esferas federativas, o que demonstra que as Parcerias Público-Privadas no País finalmente começaram a deslanchar.

7. EXPERIÊNCIAS E PROJETOS BRASILEIROS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS

7.1 A Linha 4 do Metrô de São Paulo

Adotada na modalidade de concessão patrocinada, a parceria previu que o governo estadual desembolsaria R\$ 1,9 bilhões na construção das obras civis da linha e das estações e designou ao parceiro privado o total de R\$ 724 milhões relativo ao fornecimento de material rodante e gestão do sistema operacional do metrô. Após o início da operação do metrô, o parceiro privado passa a ter direito de ser remunerado tanto pelas tarifas pagas pelos usuários quanto pela contraprestação pecuniária paga pelo Estado, conforme o desempenho e qualidade do serviço prestado.

Nesse projeto, enquanto o Estado executará as construções da linha do metrô, de um túnel de 12,8 km e a estrutura de 11 estações, o parceiro privado terá a responsabilidade do acabamento das estações, da instalação e manutenção dos sistemas de comunicação e sinalização e o material rodante.

A Parceria Público-Privada funcionará da seguinte maneira:

- o governo do Estado investirá 73% dos recursos, enquanto a iniciativa privada investirá cerca de 27% do total;
- o consórcio vencedor terá a concessão da linha por 30 anos, sendo obrigado a manter e operar, tendo a receita tarifária em retorno;
- o concessionário terá o direito de explorar empreendimentos associados nas estações, tais como lojas, shoppings, estacionamentos, publicidades durante o prazo de concessão;
- foi instituído mecanismo de compensação financeira entre o Estado e o concessionário, caso a demanda seja inferior ou superior ao previsto.
- a linha deverá atender aos mesmos padrões de excelência do metrô nos quesitos operacionais, de limpeza e de segurança.
- a tarifa cobrada na linha 4 será a mesma das outras linhas do metrô.

7.2 Expresso Aeroporto e Trem de Guarulhos

O Projeto do Expresso do Aeroporto interligará o Aeroporto de Guarulhos ao centro de São Paulo, numa nova via exclusiva, com 31 km de extensão e duas estações terminais (uma na Barra Funda ou Julio Prestes/Luz e outra no aeroporto). As obras civis representam o item principal na implantação desse empreendimento, incluindo 17 km de obras em superfície, 6 km de elevados e 8 km de subterrâneos incluindo o cruzamento da área central de São Paulo. Suas estações deverão funcionar como Terminais Remotos Aeroportuários com plataformas exclusivas e balcões das companhias aéreas, prevendo-se inclusive áreas para realização de “*check-in*” de passageiros com entrega de cartão de embarque e despacho de bagagem. Foram previstas melhorias na acessibilidade e no sistema viário local, para garantir que o novo sistema de transporte e os novos negócios dele decorrentes tenham, no desenvolvimento do projeto, uma adequada inserção urbana, considerando-se o uso do solo, o patrimônio histórico e cultural e o meio ambiente.

Utilizando a mesma via do Expresso do Aeroporto será implantado o Trem de Guarulhos. Este serviço permitirá uma ligação ferroviária de alta qualidade entre as duas maiores cidades da Região Metropolitana, São Paulo e Guarulhos. A integração entre a ligação ferroviária e a rede metroferroviária aumentará a velocidade de deslocamentos dos usuários de Guarulhos e o acesso ao restante da Região Metropolitana de São Paulo.

O prazo de concessão será de 35 anos e o investimento previsto é da ordem de U\$ 497 milhões para o Expresso Aeroporto e de U\$ 75 milhões para o trem de Guarulhos.

7.3 Sistema Integrado Metropolitano da Baixada Santista – VLT

A primeira etapa terá a extensão de 11 km, onde viajarão 150 mil passageiros/dia (VLT, sistemas de ônibus metropolitano e municipal); 59 mil passageiros/dia (somente VLT). A frota será composta por 14 VLT's de 42 metros (cerca de 350 passageiros/veículo).

O investimento total do Sistema Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista – SIM será de R\$ 750 milhões no total. O investimento na primeira etapa será de R\$ 408 milhões e na segunda de R\$ 342 milhões.

O vencedor da licitação será responsável pelas obras da via permanente, fornecimento do material rodante (VLT – Metrô Leve) e operação do sistema durante 30 anos.

O Projeto está em fase de licenciamento ambiental.

8. CONCLUSÃO

A Parceria Público Privada foi concebida e utilizada primeiramente na Europa, no início da década de 90 do século passado, para suprir a demanda de investimento do Estado, dado que o poder público já não dispunha de recursos financeiros suficientes para o atendimento de necessidades cada vez maiores, principalmente, para implantação de infraestrutura.

Na maioria dos países, as PPPs foram empregadas não apenas como alternativa à crise de financiamento do setor público, mas porque representavam uma nova forma de prover, de maneira mais rápida, serviços públicos de melhor qualidade.

Para que as parcerias tivessem os resultados esperados, foi preciso promover alterações na legislação dos países que as adotaram, bem como estabelecer um ambiente institucional adequado ao desenvolvimento das parcerias, com a criação, por exemplo, de unidades administrativas específicas para tratar das PPPs e gerenciar os projetos.

De modo geral, podemos afirmar que os principais êxitos alcançados pelas PPPs nesses países são a viabilização de um volume de investimentos superior ao que seria possível com os mecanismos tradicionais; execução mais rápida dos projetos; melhor alocação dos recursos; melhor qualidade dos serviços e incentivo à melhoria do desempenho.

Entretanto, embora as PPPs possam representar diversas vantagens, deve ser lembrado que esses esquemas são de complexidade considerável no que diz respeito ao

projeto, implementação e administração. Não se pode assumir preliminarmente que as PPPs representem a única opção ou a opção preferencial, e sua implementação deve ser considerada apenas nos casos em que se demonstre que os resultados poderão ser superiores aos obtidos em outras abordagens.

No Brasil, de acordo com a Lei nº 11.079/04, podem ser adotadas duas modalidades de parceria público-privada: a modalidade patrocinada – quando, complementarmente à garantia de risco-retorno ao setor privado, há a desembolso de recursos pelo Poder Público e a modalidade administrativa – quando a empresa constrói a obra, opera o serviço para a qual a obra se destina e recebe, para tanto, desembolsos do governo, previstos em contrato.

Não obstante bons frutos que podem advir da utilização do modelo de PPP, os estudiosos do tema apontam alguns fatores críticos que precisam ser considerados. O principal deles é quanto a questão orçamentária, dado ao compromisso financeiro ao qual o Estado deverá se submeter por longo prazo; a importância de eleição de prioridades; o compromisso político; a legislação adequada; a priorização de projetos e; a existência de um fluxo regular e previsível de provisão dos serviços e pagamentos.

No transporte metroviário temos várias experiências internacionais e algumas nacionais da utilização da parceria público-privada. Não existe um único modelo de PPP aplicável ao setor metroviário. Em alguns casos o poder público exerce a operação do sistema e o parceiro privado fica responsável pela manutenção dos trilhos, sinalização, trens e estações, como é o caso de Londres. Em outros, a iniciativa privada contribui com parte dos recursos necessários para a construção da linha e fica com a responsabilidade de operá-la durante determinado prazo, recebendo recursos diretamente dos usuários, como em Manchester.

Há experiências em que o concessionário financia a obra e recebe do poder público parcelas fixas de determinado valor durante a construção e operação, independentemente da quantidade de pessoas transportadas, como é o metrô de Toulouse. Há casos, ainda, em que parte do investimento privado é coberto com a valorização imobiliária dos imóveis situados próximos à linha do metrô, como no VLT de Parla, em Madri.

Com base nos exemplos e modelos relatados neste estudo, especialmente das inúmeras experiências de sucesso mundo afora, pode-se concluir que as parcerias público-privadas são instrumentos importantes e viáveis para a ampliação e melhoria das infraestruturas do transporte metroviário. Ressalte-se, entretanto, que a elaboração de um projeto de PPP demanda grandes esforços e investimentos em sua modelagem, para que se possa chegar à melhor alternativa para cada caso.

9. REFERÊNCIAS

Alvarenga, José Eduardo. **Parcerias público-privadas: breves comentários.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 2. Salvador, 2005.

Amouzou, K.D.; Orrico Filho, R.D.; Aragão, J.J.G. **Estado regulador e parceria público privada: que modelo de financiamento de infraestrutura de transporte para países em desenvolvimento.** In: Anais Eletrônicos do XI Congresso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, CLATPU, La Habana, 2001. Disponível em <http://www.reset.coppe.ufrj.br>

Barros, Cleyton Miranda. **Parceria Público-Privada: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente.** Centro de Pós-graduação e Pesquisas Visconde de Cairu, Salvador, 2005.

CNI. **Experiência Internacional das Parcerias Público-Privadas: O Exemplo Inglês.** Confederação Nacional da Indústria – CNI.

Correia, Marcelo Bruto da Costa. **Abordagens Institucionalistas das Parcerias Público-Privadas: As experiências da Inglaterra e de Minas Gerais,** São Paulo, 2008.

Gomes, Conceição e outros. **Parcerias Público-privadas e Justiça – Uma análise comparada de diferentes experiências.** Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Outubro, 2007.

González, Julián Sastre. **Nuevas Concesiones de Metro Ligero: Participación Pública y Privada – Comparación de modelos de gestión e financiación.** Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales e Puertos da Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, 2009.

Martin, Clara Zamorano. **La participación privada en los nuevos desarrollos de metros ligeros y tranvías en europa.** Comisión de Transportes - Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Pereira, Carlos Eduardo de Queiroz. **Parcerias público-privadas: novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle.** Universidade de Brasília e Instituto Serzedello Corrêa. Brasília, 2006.

São Paulo. **Programa de Investimento do Estado de São Paulo: parcerias público-privadas e concessões.** Governo do Estado de São Paulo. Julho, 2009.



Silva, Altamiro Manoel da e outros. **Projetos de parceria público-privada como sistema de cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e a administração pública.** FAE Business School. Curitiba, 2004.

World Bank. **World Bank Urban Transport Strategy Review – Mass Rapid Transit in Developing Countries.** Department for International Development. Julho 2000

Mohr, Alison. **Governance through “public private partnerships”: Gaining efficiency at the cost of public accountability?** University of Westminster, Centre for the Study of Democracy. Londres, 2003.