



## 03 GESTÃO

### PPPs distribuem riscos entre as partes

— A insuficiência de investimentos em obras de infra-estrutura vem mantendo o Brasil na armadilha do baixo crescimento econômico. Apesar da ganância tributária, o setor público permanece incapaz de financiar a construção, manutenção e ampliação de portos, ferrovias, saneamento e rodovias.

— A participação do capital privado revela-se o melhor caminho para retomar a expansão em ritmo significativo dos investimentos em infra-estrutura. Com esse objetivo, o governo federal formulou a proposta das Parcerias Público-Privadas – PPPs, a fim de fomentar a economia. A intenção é fazer com que o capital privado realize investimentos com prazo de maturação mais dilatado e riscos mais elevados.

— As PPPs diferenciam-se das concessões, nas quais o risco é inteiramente transferido para as empresas privadas, bem como das obras públicas, em que o mesmo é assumido integralmente pelo Estado. Há uma partilha de riscos mais equilibrada. O Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas foi estabelecido pela Lei nº 11.079/2004. Posteriormente, o Tesouro fixou regras para o registro contábil dos projetos de PPPs.

— Os setores público e privado têm características e objetivos próprios, exclusivos e diferenciadores. Enquanto o primeiro possui objetivos primordialmente econômicos, os objetivos finais do setor público são basicamente sociais. Há também a tensão entre os valores de flexibilidade e accountability (responsabilização) e os diferentes pesos atribuídos a esses valores entre os setores público e privado, claramente identificáveis em termos do tratamento de temas como conflitos de interesse, atividades políticas, normas e procedimentos, pessoal e processos de tomada de decisão.

— Para o advogado André Antunes Soares de Camargo - LLM em Direito Societário e Contratual pela Universidade da Califórnia, Davis e coordenador adjunto do IbmeCLAW (Centro de Estudos em Direito do Ibme São Paulo) -, a idéia das PPPs alinha-se à tendência mundial de flexibilização na contratação de bens e serviços por parte da administração pública, após o esgotamento de praticamente todos os demais modelos tradicionais (privatização, licitação, concessão etc.). Atividades originalmente exploradas pelo Estado passam a ter seus frutos igualmente desfrutados pelos particulares, os quais se valerão de sua eficiência e experiência no ramo escolhido para objeto da PPP. Outrossim, as PPPs constituem um passo fundamental para a atração de investimentos de longo prazo para projetos de infra-estrutura, saúde, segurança pública e educação os quais o Estado, com suas próprias forças e orçamento, não pode implementar com a devida eficiência, abrangência e qualidade. "Existem muitos investidores céticos com relação ao sucesso das PPPs. A viabilidade prática dessa iniciativa requer uma atenção especial ao investidor convidado a participar de uma nova forma de parceria com o Estado brasileiro", assinala.

— Para a professora e pesquisadora do Departamento de Administração da UnB, Janann Joslin, a parceria público-privada (PPP) é concebida como um acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabelece vínculo jurídico entre eles, visando à implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público. Segundo ela, as PPPs são arranjos interorganizacionais que envolvem também entes do terceiro setor. Podem ser incluídas no conceito de PPP parcerias com naturezas distintas e atores diferenciados. É possível encontrar diversos tipos de PPP, envolvendo governos federais, estaduais e municipais, universidades, escolas e empresas privadas na realização de projetos que vão desde o apoio a programas de escolas públicas até a construção e operação de hospitais ou grandes projetos de infra-estrutura.

— As Parcerias Público-Privadas no Brasil são do tipo PFIs - iniciativas de financiamento privado Private Finance Initiatives. Constituem relações contratuais de longo prazo nas quais, em geral, o setor privado investe em estruturas para a prestação do serviço público. Entretanto, é possível encontrar modelos de PFI bastante diferenciados quanto à estrutura, à gestão e ao modelo de licitação. Os argumentos a favor de sua utilização situam-se, em geral, em torno de três pontos. O primeiro refere-se à possibilidade de o setor privado transferir para o setor público características estimuladoras da inovação e habilidades gerenciais que, em conjunto, incorporariam um nível mais elevado de eficiência nos serviços públicos.

— O segundo argumento é que sendo utilizados recursos de entes privados para a realização de determinados serviços públicos, ao setor público restariam recursos fiscais para investimentos em outras áreas. Esse segundo argumento tende a ignorar o dilema da determinação sobre o retorno do investimento justo do parceiro privado versus taxas justas pagas pelos usuários do serviço. O terceiro argumento focaliza a questão da distribuição de

riscos entre as partes, buscando alocá-los à parte que tem os menores custos para suportá-los. "Há lições relevantes a serem aprendidas com as experiências de privatização e concessão, especificamente ao redor das dificuldades relacionadas à avaliação de risco e à determinação de preço satisfatório tanto aos propósitos públicos quanto aos privados", observa a pesquisadora.

## **Etanol**

Recentemente, o presidente Lula fez um apelo aos empresários para que invistam nas Parcerias Público-Privadas. As PPPs também podem atrair capitais estrangeiros. Ao apelar ao Congresso Nacional em prol da aprovação do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, Lula lembrou que o mesmo confere segurança jurídica necessária para o avanço das parcerias público-privadas.

Ao versar sobre os assuntos relativos ao combustível debatidos durante a visita do presidente americano, George W. Bush, ao Brasil e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva aos Estados Unidos em março deste ano, o coordenador do setor de Energia do Departamento de Estado norte-americano, Greg Manuel, informou recentemente que os EUA desejam firmar parcerias público-privadas com o Brasil por meio, por exemplo, de um projeto conjunto realizado em um país do Caribe ou da América Central. O representante dos EUA foi um dos participantes do evento "Etanol, Biodiesel e a Revolução dos Biocombustíveis", realizado no Brazil Institute do Centro de Pesquisas Políticas Woodrow Wilson Center, de Washington.

Segundo o representante americano, entre esses temas estão a cooperação em áreas de pesquisa e desenvolvimento, a transferência de recursos do etanol para outros países e a necessidade de criar um mercado global para o produto. Brasil e Estados Unidos respondem juntos por 70% do mercado mundial de etanol. O produto americano é produzido a partir de milho, ao passo que o brasileiro é feito de cana de açúcar. A prioridade é apostar na criação de um mercado de commodity internacional. Para que isso aconteça, é preciso criar padrões comuns para o etanol. Ambos os países já estão atuando nesse sentido.

## **Rodovias**

Em janeiro, o governo anunciou a decisão de suspender o processo de concessão de sete trechos de estradas federais para avaliar com mais atenção a taxa de retorno prevista para os investimentos feitos pelo setor privado. A notícia foi mal recebida pelo setor privado. Representantes das empresas argumentam que uma concorrência competitiva garantirá um preço "adequado" para os pedágios e que os usuários têm prejuízos ao trafegar em estradas mal cuidadas. A Abdib apresentou a Lula proposta de recuperação de um total de 15 mil a 20 mil quilômetros de rodovias até 2010 por meio de concessões e parcerias público-privadas.

## **Setor aéreo**

Especialistas em mercado defendem que a liberalização pela qual o setor aéreo passou no Brasil não foi suficiente: faltou flexibilizar as tarifas aeroportuárias, modernizar a gestão da Infraero, incluir a iniciativa privada na administração de aeroportos e derrubar restrições regulatórias.

Alguns acreditam que o real problema do setor aéreo é o chamado "vazio regulatório", ou seja, a falta tanto de um órgão que seja efetivamente responsável pela construção de políticas públicas quanto de uma legislação atualizada para o setor. São cogitadas uma eventual privatização da Infraero ou a abertura maior do setor para a iniciativa privada, bem como a realização de PPPs.

Especialistas também sugerem a abertura de parte do capital da Infraero para acionistas, a fim de aumentar a governança corporativa ou permitir a administração de novos aeroportos pela iniciativa privada.