

Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas (PPPs)?*

Arlan Mendes Mesquita**

Ricardo S. Martins***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Definição, características e condicionantes das PPPs; 3. Sistemas de transporte e desenvolvimento regional: aspectos teóricos e da realidade brasileira; 4. Financiamento público da infra-estrutura brasileira e PPP; 5. Análise dos impactos regionais dos projetos de PPP; 6. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Definition, characteristics and causes of PPPs; 3. Transportation systems and regional development: theoretical aspects and the Brazilian reality; 4. Public financing of Brazilian Infrastructure and PPP; 5. Analysis of regional impacts of PPP projects; 6. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: logística regional; parcerias público-privadas (PPPs); Brasil.

KEY WORDS: regional logistics; public-private partnerships (PPPs); Brazil.

Este artigo discute a distribuição regional dos investimentos prioritários para parcerias público-privadas (PPPs), tendo por base as condições logísticas para formação de redes de negócios nas regiões e a perspectiva de estratégia de redução das desigualdades regionais, e como foco os sistemas de transporte. Considerando-se os aspectos positivos da regulamentação e o fato de não ter o objetivo de promover uma descentralização da riqueza nacional, conclui-se que além de não se poder esperar

* Artigo recebido em out. 2006 e aceito em nov. 2007.

** Doutorando em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG). Analista de regulação da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce). Endereço: Rua Santos Dumont, 1789/14º andar — CEP 60150-160, Fortaleza, CE, Brasil. E-mail: arlan@arce.ce.gov.br.

*** Pós-doutorando em economia regional no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/Face/UFMG). Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Transporte, Logística e Modelagem de Sistemas (Translog). Endereço: Rua Curitiba, 832/9º andar — CEP 30170-120, Belo Horizonte, MG, Brasil. E-mail: ricleimartins@uol.com.br.

das PPPs o efeito de redução das desigualdades regionais no Brasil — uma distorção com repercussões extremamente negativas para o desenvolvimento brasileiro — é bastante possível que o efeito seja no sentido de reforçar as desigualdades.

Logistical challenges to business networks in Brazil: what can public-private partnerships (PPPs) do?

This article investigates the regional distribution of priority investments of public-private partnerships (PPP), based on the logistic conditions for business-oriented networks in the regions and the strategic perspective of reducing regional inequalities, with a focus on transportation systems. Taking into consideration the positive aspects of regulation and the fact that it does not have as its objective the promotion of decentralization of the national wealth, the article concludes that PPPs are not supposed to reduce regional inequalities in Brazil, a distortion with extremely negative repercussions for Brazilian development. Besides, the article indicates that it is even possible for PPPs to have an adverse effect, strengthening inequalities.

1. Introdução

As redes de transporte têm um efeito marcante sobre as decisões logísticas de cadeias de suprimentos. A qualidade dos serviços e os custos resultantes do formato da rede quanto à qualidade, à densidade e à capilaridade das vias influenciam a tomada de decisão na logística das empresas nos aspectos de localização, política de estoque e modal, gestão da frota, e outros.

No contexto da economia brasileira, tais relações já foram testadas empiricamente. De acordo com Sousa (2002), os gastos públicos em infra-estrutura estão entre os principais fatores explicativos da localização da indústria brasileira nos anos 1970 e 1980, à frente de outros indicadores convencionais, como potencial de mercado, subsídios e níveis educacionais.

Considerando ainda a realidade brasileira, observa-se a coexistência da concentração espacial da renda conjugada com provisão da infra-estrutura desbalanceada entre as regiões (Barros e Raposo, 2002). Nesse contexto, os sistemas de transporte ineficientes na prestação dos serviços e pouco capilares têm a implicação logística de elevarem os custos logísticos nas atividades de transportes e formação de estoques, na cobertura e na parcela de segurança (Castro, 2004).

Numa dimensão regional, os altos custos logísticos do atendimento de mercados mais distantes ou de menor escala tendem a reforçar a concentração de renda. As regiões menos favorecidas na dotação da infra-estrutura ou na renda ficam pouco competitivas para atrair negócios em razão dos elevados custos incorridos para o suprimento e para a distribuição dos produtos nos

mercados nacionais, uma vez que os diferenciais de custos de produção eventualmente existentes perdem preponderância na análise dos custos totais.

Recentemente, foi aprovada a regulamentação da formação de parceria público-privada (PPP). Na verdade, a lei de parceria foi uma opção política para o financiamento da ampliação e/ou da melhoria da logística pública, tendo em vista a incapacidade financeira do Estado para implementar de forma exclusiva os investimentos demandados pelo processo de crescimento econômico em marcha.

Cabe uma análise de diversos aspectos dos impactos estimados para a efetivação dessas parcerias. Neste artigo, são abordados os referentes à distribuição regional dos investimentos, que são discutidos no contexto da competitividade entre regiões na atração de investimentos e na perspectiva do desenvolvimento regional.

Em seguida, procuramos contextualizar as parcerias público-privadas. Depois, discutimos teoricamente a relação entre os sistemas de transporte e o desenvolvimento, examinando o contexto histórico, legal e da regulação, com as considerações finais encerrando o artigo.

2. Definição, características e condicionantes das PPPs

A Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, regula a parceria financeira entre o setor público e o privado na área de infra-estrutura socioeconômica, conhecida genericamente como parceria público-privada (PPP). Tais parcerias já vinham sendo praticadas, inicialmente, nos estados de Minas Gerais e de São Paulo e, em seguida, no Ceará, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Goiás, Pernambuco e Santa Catarina. São exemplos a gestão privada da Penitenciária Industrial Regional do Cariri, no Ceará; e a manutenção da malha rodoviária em Goiás por empresas privadas, dentro do programa Terceira Via. Nesse novo cenário regulatório, as leis estaduais de parceria permanecem válidas nos pontos condizentes com a lei federal.

A flexibilização de alguns empecilhos de outros instrumentos legais, o que vem ampliar o conjunto de alternativas de parcerias, é o aspecto-chave da nova lei. Na Lei de Licitações (nº 8.666, de 21 de junho de 1993), o setor privado é basicamente um fornecedor de produtos e serviços para a administração pública, onde é proibida a cobrança de tarifas e os contratos são limitados a cinco anos. Na Lei de Concessão e Permissão (nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), o setor privado pode construir e operar, inclusive cobrar tarifas dos usuários dos serviços, mas não pode ser remunerado pelo setor público.

Em um sentido mais amplo, parceria público-privada (PPP)¹ é qualquer forma de associação entre a administração pública e o setor privado com o objetivo de ampliar a quantidade e/ou de melhorar a qualidade de produtos e serviços essenciais ao bem-estar da sociedade. Nessa definição bastante abrangente, é possível considerar, por exemplo, uma permissão pública para o transporte privado intermunicipal de passageiros, uma concessão para o serviço de distribuição de energia elétrica ou um procedimento licitatório para o recolhimento de resíduos sólidos em determinado município.

Em um conceito mais restrito, PPP é um acordo, formalizado pela celebração de um contrato, entre a administração pública e o ente privado, com vistas à construção e/ou gestão de infra-estrutura socioeconômica. Como exemplo típico, pode ser citado o estabelecimento de uma PPP para a implantação de uma rodovia, sendo o setor privado responsável pela construção, operação e manutenção por um determinado período de tempo e a administração pública pela remuneração adequada do agente privado, por meio de autorização para a cobrança de pedágio e/ou de transferências diretas de recursos públicos.

A forma convencional de PPP foi criada em 1992, no Reino Unido, como conseqüência da flexibilização das regras pertinentes à participação do capital privado no financiamento da logística pública (IFSL, 2003). Assim, ela foi idealizada como uma alternativa para acelerar o ritmo do nível de investimentos — e, por conseguinte, do nível de crescimento econômico — sem a necessidade de sobrecarregar os limitados recursos públicos. Atualmente, esse tipo de parceria encontra-se bastante disseminado, como mostra o quadro, sendo possível identificar projetos na Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Holanda, Portugal, Espanha, Japão, Austrália, África do Sul, Polônia, Hungria, Eslovênia, República Tcheca, Chile, entre outros países.

Algumas experiências internacionais de parcerias público-privadas

País	Área do projeto
Finlândia ^a	Concessão de rodovias e educação
França ^a	Concessão de rodovias e de água potável
Grécia ^a	Concessão de rodovias e de ferrovias, educação e água potável

Continua

¹ Em países de língua espanhola esse tipo de parceria é conhecido como Asociación Público-Privada (APP) e em de língua inglesa como Public Private Partnerships (PPP).

País	Área do projeto
Irlanda ^{a, b}	Tratamento de resíduos sólidos e concessão de rodovias
Itália ^a	Hospitais, transportes e tratamento de resíduos sólidos
Hungria ^b	Concessão de rodovias
Chile ^b	Transportes e saneamento básico
Holanda ^a	Água potável e transporte ferroviário de alta velocidade
Portugal ^{a, b}	Aeroportos e concessão de rodovias
Espanha ^a	Concessão de rodovias
Japão ^a	Saneamento básico, habitação, tecnologia da informação e transporte
Austrália ^a	Concessão de rodovias, hospitais e presídios
África do Sul ^a	Presídios, saneamento básico e educação
Eslovênia ^b	Esgotamento sanitário
República Tcheca ^b	Telecomunicações
Polônia ^b	Concessão de rodovias

Fontes: ^a IFSL (2003); e ^b Pasin e Borges (2003).

Entre as principais características da PPP (IFSL, 2003; Pasin e Borges, 2003; Harris, 2003) cabe mencionar as seguintes:

- ▼ a construção da infra-estrutura pode ser de inteira responsabilidade do setor privado, o que desobriga a administração pública de riscos inerentes a essa etapa de engenharia, especialmente aqueles referentes a atrasos no cronograma das obras e a superfaturamentos. Em vários países em que a construção é administrada pelo setor público, é usual o atraso na entrega das obras, tendo em vista o contingenciamento dos recursos para o atendimento de disciplina fiscal definida pela política macroeconômica;
- ▼ criação de uma sociedade de propósito específico (SPE), como pessoa jurídica, para implantar e administrar o projeto da PPP com adoção de gestão financeira e contábil no âmbito de governança corporativa, o que vem facilitar a sua fiscalização por instituição pública competente (agências de regulação, Tribunal de Contas, Bolsa de Valores etc.);
- ▼ identificação e hierarquização dos projetos de PPPs pelo governo, dando prioridade àqueles de maior retorno socioeconômico. Obviamente, quanto mais viável economicamente o projeto, menor a remuneração do parceiro público à SPE;

- ▼ realização de procedimento licitatório na modalidade de concorrência para contratação da PPP, cujo julgamento pode abranger a menor tarifa, a melhor técnica, o menor dispêndio público ou uma combinação das alternativas econômica e tecnológica;
- ▼ constituição de garantias adicionais de pagamento visando diminuir o risco do financiamento dos projetos. A criação de fundos de infra-estrutura é fundamental para assegurar o cumprimento das obrigações, particularmente quando não é possível vincular as receitas tributárias aos compromissos financeiros da PPP;
- ▼ elaboração de uma engenharia financeira para montagem da complexa estrutura de financiamento da PPP, visto que os projetos geralmente envolvem elevados custos de implantação (*sunk costs*) e longo prazo de maturação;
- ▼ contratação de mão-de-obra bastante especializada, especificamente nas áreas financeira, jurídica, administrativa, econômica e de engenharia, para participar do processo de implantação da PPP;
- ▼ definição de um marco legal e regulatório por parte do governo para regulamentar todos os estádios da PPP, o que pode determinar a criação de novas instituições e a resolução dos possíveis conflitos por meio do processo de mediação e conciliação fora da esfera jurídica.

Visando proporcionar maior segurança para o retorno do capital investido nos projetos de PPP, alguns requisitos e condicionantes não podem ser dispensados. Primeiro, deve-se considerar a estabilidade macroeconômica do país, onde a expectativa de inflação esteja num patamar internacionalmente aceitável e as contas nacionais apresentem resultados satisfatórios e com tendência positiva ao longo do tempo.

Segundo, a classe política deve estar comprometida com o programa de PPP, haja vista a necessidade de alterações na legislação do país e de constituição de um marco regulatório crível e transparente. Por fim, a existência de um sistema financeiro maduro para colocar à disposição da SPE várias opções de financiamento apoiadas em bancos privados e estatais sólidos, fundos de pensão capitalizados, agências multilaterais, mercado eficiente de capitais, entre outras instituições financeiras complementares.

Pasin e Borges (2003), no entanto, destacam que, apesar do interesse crescente pelo uso da PPP, alguns países não têm adotado essa forma de financiamento. Por exemplo, nos países escandinavos, considera-se que os investimentos em infra-estrutura devam ser realizados somente pelo Estado, supor-

tados por tributação e pela participação política das comunidades afetadas, que definem as obras prioritárias.

3. Sistemas de transporte e desenvolvimento regional: aspectos teóricos e da realidade brasileira

A infra-estrutura econômica tem papel estratégico nas políticas de crescimento e desenvolvimento, pois influenciam praticamente todas as atividades econômicas. Os sistemas de transporte são um dos componentes dessa infra-estrutura — ao lado dos de energia e de telecomunicações — que comporta setores que propiciam importantes externalidades positivas e economias de escala, segundo o Banco Mundial (World Bank, 1994).

Outra característica relevante é destacada por Pêgo Filho, Cândido Júnior e Pererira (1999), que entendem que a infra-estrutura enquadra-se bem nas situações que justificam a intervenção do Estado. Os setores econômicos que a compõem podem ser mais racionais em situações de alta escala de produção, às vezes monopólios, como energia, ou com dificuldade de não-exclusão do consumo, como no caso dos sistemas de transporte.

Os impactos de sistemas de transporte eficientes ocorrerão no âmbito dos custos de produção e de distribuição mais baixos e da mais elevada qualidade dos serviços, com externalidades sobre a competitividade e efeitos de aglomeração, conseqüentemente, aumentado os fluxos de comércio regional e inter-regional, o que deverá transcender para a sociedade como elevação dos níveis de bem-estar. Conforme Castro (1995) e Hesse e Rodrigue (2004), a logística é uma variável decisiva na orientação dos processos produtivos, que buscam atender aos requisitos dos mercados consumidores quanto à qualidade dos insumos e produtos, prazos de entrega, assistência técnica e inovações. Dessa forma, a eficiência do sistema logístico se torna uma condição básica para a competitividade de todos os setores da economia.

Com base nessas características da infra-estrutura, alguns estudos têm produzido resultados que corroboram e contextualizam suas relações com o crescimento e desenvolvimento. Limão e Venables (2002) modelaram a relação da infra-estrutura com fluxos de comércio entre países, concluindo que uma infra-estrutura de transporte simples e empobrecida isola países, desabilitando-os de participar das redes de produção global. Considerando-se uma amostra de 93 países, foi estimada em $-2,5$ a elasticidade de fluxos de comércio em relação aos custos de transporte.

Em nível internacional, os sistemas domésticos, segundo Martin e Rogers (1995), influenciam as firmas que operam com retornos crescentes a se localizarem nos países com melhor logística doméstica quando o comércio é integrado, visando se beneficiarem de vantagens oriundas de economias de escala. Assim, o modelo desenvolvido pelos autores sugere que a infra-estrutura pública pode ser usada como instrumento estratégico para atrair indústrias.

Para Owen (1959), essa relação estreita permite comparações entre países em diferentes estágios de desenvolvimento econômico. Segundo o autor, os indicadores de transportes dos países refletem as potencialidades de produção de riquezas e podem servir de indicadores do desenvolvimento local, tais como as comparações da extensão de rodovias pavimentadas, da relação número de carros/população e da densidade do tráfego ferroviário.

Cain (1997) chama a atenção para os efeitos diretos e indiretos dos investimentos na infra-estrutura. Por exemplo, citando Fogel (1960), embora a taxa privada de retorno da Union Pacific Railroad tivesse sido estimada em 11,6%, considerando-se as externalidades, na forma de custos sociais, tais como subsídios e desapropriações, e benefícios sociais, como redução dos custos de transporte e de formação de estoques, a taxa de retorno social do investimento foi estimada em 29,9%.

No âmbito da teoria macroeconômica, os efeitos do investimento público na infra-estrutura sobre o produto e a produtividade total dos fatores foram inseridos nos modelos de crescimento. De forma pioneira, Aschauer (1989) mostrou os efeitos da infra-estrutura pública sobre os ganhos de produtividade dos investimentos privados, tendo estimado que o aumento em 1% no nível do capital público implica um incremento de 0,35% a 0,49% na produtividade dos fatores, enquanto a elasticidade do produto total foi estimada entre 0,36 e 0,39. Easterly e Rebelo (1993) estimaram que os investimentos em transporte e comunicação parecem estar consistentemente correlacionados com crescimento e possuem coeficientes elevados e que não há evidência de *crowding out* entre investimento público em infra-estrutura e investimento privado.

Considerando os estudos para a realidade brasileira, Ferreira (1996) avaliou as relações entre a infra-estrutura e a renda agregada para o período de 1970 a 1993. Além de ter sido constatada co-integração estatística entre o estoque de capital público e produto, as elasticidades-renda atingiram coeficientes de 0,34 a 1,12. Benitez (1999) também constatou correlações positivas entre produtividade e infra-estrutura, revelando que um aumento

de 1% na taxa entre a dotação de infra-estrutura e a dotação de capital e de trabalho aumenta a produtividade dos fatores em 0,28%. Isso implica, portanto, uma elasticidade de 0,28, quando considerados todos os estados brasileiros.

Os efeitos positivos dos investimentos na infra-estrutura podem ser usados estrategicamente na elaboração de políticas de desenvolvimento regional. As principais matrizes teóricas do desenvolvimento posicionam a infra-estrutura com participação direta, indireta ou de forma velada nas diversas teorias de desenvolvimento regional, às vezes fortalecendo o processo de desenvolvimento, como em Gunnar Myrdal (Schinckler, 1974) e na elaboração da teoria da polarização de Perroux (1977), às vezes sendo decisiva, como para os teóricos da base econômica regional, e na teoria das etapas de crescimento, como uma fase obrigatória (Rostow, 1974). No âmbito da teoria da localização,² a infra-estrutura tem papel importante na determinação da localização das firmas. No aspecto mais contemporâneo, os teóricos da nova geografia econômica resgatam o problema da localização de atividades econômicas, imputando aos custos de transporte papel relevante na disputa entre as forças centrípetas e centrífugas para a determinação da aglomeração ou dispersão das atividades entre as regiões (Krugman, 1991; Krugman e Venables, 1995; Puga, 1999; Fujita, Krugman e Venables, 1999).

Como parte da infra-estrutura, os sistemas de transporte colocam-se como variável estratégica para o desenvolvimento regional e nacional. Mais ainda no momento atual, os impactos de evoluções nos sistemas de transporte sobre a condição de competitividade das regiões e países nos mercados globais são extremamente sensíveis. As capacidades de mobilidade de pessoas e cargas estão alterando profundamente alguns aspectos dos quais a competitividade e as vantagens comparativas das regiões são dependentes. Conforme Nielsen e colaboradores (2003), as redes de transporte podem ser consideradas “locomotivas” de novos sistemas industriais e de organização espacial.

Nas regiões com economia baseada, principalmente em produtos primários, o impacto dos transportes é mais significativo, pois o frete é mais oneroso em relação ao preço final. Como esses preços são geralmente determinados no mercado internacional, existe uma barreira para repasses de aumento nos custos de transporte para os preços. Logo, os custos de transporte podem definir

² Representado pelos autores clássicos: Alfred Weber, August Losch e Vön Thunen (Fujita et al., 1999).

as regiões capazes de concorrer nos diferentes mercados, afetando os preços dos bens e a geração de renda regional (Castro, 2001).

Dessa forma, esse recurso pode afetar o grau de desenvolvimento regional, estimulando ou atenuando as disparidades regionais, se usados estrategicamente como política pública, e atuando como elemento de decisão na análise de investimentos públicos e privados. Isso porque a melhor dotação em logística pública eleva a produtividade dos investimentos privados e as vantagens comparativas localizadas, em relação a outra localização com menor oferta de infra-estrutura (Conrad e Seitz, 1997).

Uma breve caracterização da provisão dos sistemas de transporte entre as regiões brasileiras

O desenvolvimento histórico da infra-estrutura de transportes no Brasil foi condicionado pela demanda das atividades econômicas, sem sua utilização determinada como política de redução de desigualdades regionais. No século XIX, no período da implantação das ferrovias para dar condições logísticas de exploração do açúcar e, posteriormente, do café, a iniciativa do investimento era privada, com suporte público da garantia das taxas de retorno (Duncan, 1932).

O século XX é caracterizado como a era rodoviária. As rodovias predominaram entre os sistemas de transporte e, conseqüentemente, na matriz de transporte de cargas,³ segundo estimativas do Ministério das Minas e Energia. Isso em função das rodovias terem sido concebidas como fator de aceleração do processo de desenvolvimento, respondendo às demandas exigidas pelo processo de substituição de importação e oficializadas no Plano Nacional de Viação (1951) e no Plano de Metas (governo JK), preenchendo as lacunas dos quesitos eficiência e capilaridade deixadas pelos sistemas ferroviário e de cabotagem. Segundo Castro (2004), a malha rodoviária pavimentada evoluiu de 3.133 km, em 1956, para 12.703, em 1960 (atualmente são 164.988 km).

No entanto, apesar da estruturação de eixos rodoviários de longo alcance territorial (BRs 101, 116 e 153, por exemplo), as rodovias pouco obtiveram

³ Sessenta e quatro por cento, segundo estimativas da Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes-Geipot/Ministério dos Transportes para o ano de 2002, considerando-se os principais grupos de cargas movimentadas no país, complexo soja, derivados de petróleo e álcool, fertilizantes, minério de ferro, cimento, e 87%, segundo a estimativa do Ministério das Minas e Energia, considerando-se a demanda de óleo diesel, de acordo com a especificidade dos veículos.

êxito na integração das economias regionais. Os investimentos foram concentrados nos espaços geográficos em torno do principal centro econômico, São Paulo, atendendo a gargalos existentes ou prognosticados.

Conforme Galvão (1996), o modelo agrário-exportador concentrador e excludente colocava às demais regiões, distantes do centro econômico, o problema da pequena densidade de tráfego por unidade de área, não justificando a aplicação dos recursos públicos nos sistemas de transporte.

Como resultado desse processo, o país convive com a incômoda situação da desigualdade regional na provisão da infra-estrutura de transportes acompanhar a desigualdade regional na renda (Barros e Raposo, 2002), o que cria um círculo vicioso difícil de ser rompido: algumas regiões não se desenvolvem plenamente porque faltam sistemas de transportes. Isso porque não há escala de cargas que justifiquem os investimentos. Segundo Barros e Raposo (2002), nos estados das regiões Norte e Nordeste há provisão de sistemas de transporte 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 tabela 1 ilustra bem essa discussão.

Tabela 1
Desigualdade regional na renda e na provisão da infra-estrutura de transportes no Brasil

Regiões	% do PIB	Rodovias			Ferrovias		
		Extensão		Densidade (km vias/km ² de área em milhares)	Extensão		Densidade (km vias/km ² de área em milhares)
		km	%		km	%	
Norte	4,6	12.394	7,5	3	451	1,5	0
Nordeste	13,1	45.232	27,4	29	7.295	24,9	5
Sudeste	58,3	54.184	32,8	59	12.138	41,5	13
Sul	17,6	32.364	19,6	56	6.980	23,8	12
Centro-Oeste	6,4	20.814	12,6	13	2.419	8,3	2
Total	100,0	164.988	100,0	19	29.283	100,0	3
São Paulo	33,7	26.377	16,0	106	5.339	18,2	21

Fonte: Compilado de Castro (2004).

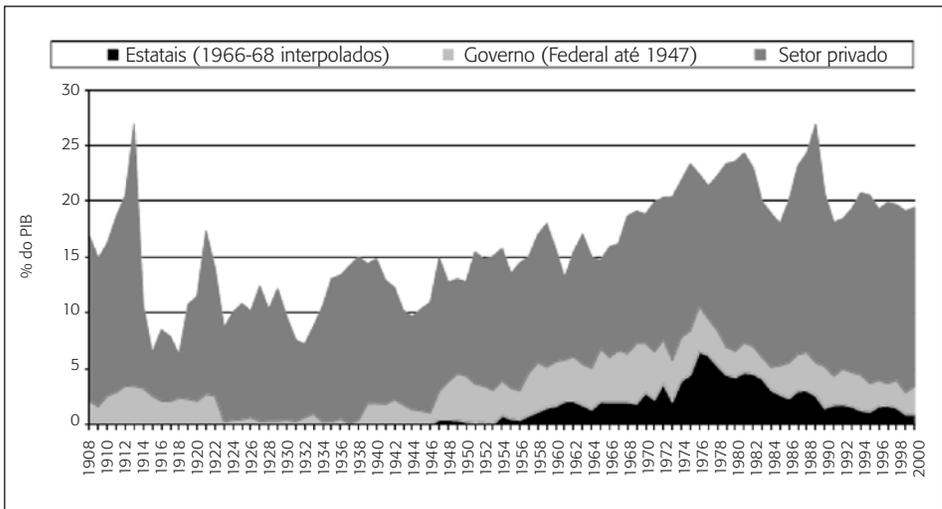
Obs.: Valores referentes ao ano de 2000; rodovias federais pavimentadas.

4. Financiamento público da infra-estrutura brasileira e PPP

No caso do Brasil, é consensual o ponto de vista de que o país necessita de investimentos consideráveis para superar suas deficiências na infra-estrutura. O nível de endividamento do setor público, a desvinculação de receitas e a política tributária do país, entre outros fatores, tornaram inexecutáveis a execução de projetos com financiamento exclusivo de recursos públicos, o que provocou a deterioração acelerada da infra-estrutura brasileira.

O comportamento do investimento público ao longo dos anos está associado à tendência da dívida líquida do setor público. De acordo com a figura 1, a taxa de investimento nominal do governo inicia em 1937, no Estado Novo de Getulio Vargas (1937-45), um processo de crescimento e alcança o seu auge em 1977 (cerca de 10% do PIB), no governo militar de Geisel (1974-79), já contando com a colaboração significativa das empresas estatais. A partir dessa década, a conjunção de elevados preços do petróleo e taxas internacionais de juros agravou sobremaneira a dívida externa, com rebatimentos na taxa de investimento do setor público. Ao final do século XX, a taxa anual de investimento do setor público se mantinha na faixa de 3% a 4% do PIB, salientando o poder declinante dos investimentos das estatais — cerca de 1% do PIB no ano de 2000.

Figura 1
Participação do setor privado, das empresas estatais e do governo na taxa de investimento nominal da economia (% do PIB), 1908-2000



Fonte: Reis e colaboradores, 2002.

Nesse contexto, em decorrência do processo de privatização das empresas estatais, iniciado no governo Collor (1990-92, por meio do Plano Nacional de Desestatização) e continuado nos governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), e da pouca capacidade fiscal do setor público, o governo veio a ponderar a importância do setor privado como parceiro na implantação da infra-estrutura. No sentido de legalizar tal parceria, foi aprovada a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública.

A lei federal da PPP determina a criação de mais duas modalidades de concessão. Até então, apenas a concessão comum de serviços públicos ou de obras públicas (Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) era permitida, onde não há desembolso de recursos públicos para o setor privado.⁴ No caso da concessão do serviço de distribuição de energia elétrica, por exemplo, o Estado fez uma concessão onerosa, em que o setor privado pagou um certo montante, por sistema de leilão, para assumir esse serviço por um determinado período de tempo.

Agora se tem, pela lei da PPP, a concessão patrocinada, que complementa a concessão comum, tendo em vista que permite a contraprestação pecuniária do Estado ao setor privado, além da cobrança de tarifas dos usuários; e a administrativa, consubstanciada num contrato de prestação de serviços onde só é consentida a contraprestação pública.

Como exemplo de concessão patrocinada, pode ser citada a construção e/ou recuperação/manutenção de rodovias com fluxos insuficientes de veículos, em que o parceiro privado seria remunerado pela tarifa cobrada ao usuário e por recursos orçamentários da administração pública. No caso da concessão administrativa, a utilização de recursos públicos para remunerar o setor privado poderia envolver serviços de educação e saúde em estabelecimentos públicos, manutenção do patrimônio histórico e cultural, entre outras atividades economicamente menos atrativas.

A lei da PPP determina as seguintes limitações para a efetivação da parceria:

- ▼ proibição da celebração de contrato de PPP que tenha como único objetivo o fornecimento de mão-de-obra, a execução de obra pública ou o fornecimento e instalação de equipamentos. Além disso, o valor do contrato não

⁴ Nas concessões comuns, o setor privado (concessionário) é remunerado basicamente pelas tarifas cobradas dos usuários dos serviços.

pode ser inferior a R\$ 20 milhões e o seu prazo de vigência não pode ser inferior a cinco anos e nem superior a 35 anos;⁵

- ▼ antes da abertura do processo licitatório, a administração pública tem que verificar a compatibilidade da PPP com a Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Desse modo, deve-se assegurar que as despesas/dívidas criadas ou aumentadas pela PPP não prejudiquem o equilíbrio fiscal das contas públicas, levando em conta o limite de endividamento — quando a PPP for equiparada à dívida — e o gasto corrente de natureza continuada — quando a contratação só é possível se houver redução de outra despesa ou elevação de receita;⁶
- ▼ o financiamento público por instituição controlada pela União para viabilização da PPP fica limitado a 70% do total das fontes de recursos da SPE — 80% nas áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste onde o índice de desenvolvimento humano (IDH) for inferior à média nacional. Quando o financiamento público incluir as entidades fechadas de previdência complementar, os limites elevam-se para 80% e 90%, respectivamente;⁷
- ▼ a União só poderá contratar uma PPP quando o total das despesas de caráter continuado das parcerias já contratadas não exceder a 1% da receita corrente líquida e as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes não superarem a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. Da mesma forma, os estados, Distrito Federal e municípios não podem exceder esse limite de 1%, sob pena da União não realizar as transferências voluntárias e nem conceder garantias;⁸
- ▼ as obrigações assumidas pela administração pública e estabelecidas nos contratos devem estar previstas na Lei Orçamentária Anual e ser compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.⁹

Com relação à garantia de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos, a lei criou o fundo garantidor de parcerias público-privadas (FGP), que tem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas (União, suas autarquias e fundações públicas).¹⁰ A

⁵ Parágrafo 4º, do art. 2º e inciso I, do art. 5º.

⁶ Item b, do inciso I, do art. 10.

⁷ Art. 27.

⁸ Art. 28.

⁹ Inciso III, do art. 10.

¹⁰ Arts. 16 a 21.

forma jurídica do FGP impede o contingenciamento do seu capital — limitado a R\$ 6 bilhões — e sujeita o fundo ao direito privado em caso de litígio, evitando as dilações burocráticas do regime de precatórios. O ativo do FGP pode ser formado por recursos orçamentários, títulos da dívida pública, bens móveis e imóveis, inclusive ações de sociedade de economia mista, mantido o controle da União. Além do fundo garantidor, a lei estabelece as seguintes garantias adicionais: vinculação de receitas (observada a proibição constitucional de vinculação de impostos), contratação de seguro-garantia, garantia prestada por organismos internacionais, entre outras admitidas em lei.¹¹

Antes da celebração do contrato da PPP, a lei estabelece a constituição de uma SPE para implantação e gestão do projeto,¹² que deve obedecer a padrões de governança corporativa. A administração pública não pode ter a maioria do capital votante da SPE, mas pode autorizar a transferência do seu controle para os financiadores visando promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços (*step-in-rights*).¹³

O Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, que regulamenta o art. 14 da Lei da PPP instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP), com competência para selecionar os projetos de PPP prioritários, fixar os procedimentos para celebração dos contratos, autorizar a abertura de licitação e aprovar seu edital. O CGP, composto por três membros (representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República), deve prestar contas ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de relatórios anuais de desempenho dos contratos.

Com respeito ao procedimento licitatório,¹⁴ todas as contratações de PPP devem ser precedidas de licitação na modalidade de concorrência, que é regulada pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Após a autorização prévia do CGP, as minutas do edital de licitação e de contrato são submetidas a consulta pública e, posteriormente, os ministérios setoriais, apoiados pelas agências de regulação, procedem à licitação. Os critérios de julgamento da licitação podem incluir o menor valor da tarifa/contraprestação pública e/ou a melhor técnica.

Por fim, vale a pena salientar outras características importantes da PPP brasileira:

¹¹ Art. 8º.

¹² Art. 9º.

¹³ Inciso I, do §2º, do art. 5º.

¹⁴ Capítulo V.

- ▼ o contrato deve estabelecer metas de desempenho do parceiro privado, podendo inclusive vincular o pagamento da contrapartida pública à consecução desses padrões de qualidade;¹⁵
- ▼ a repartição objetiva dos riscos entre os parceiros, em que o parceiro privado deve prestar garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos. Além do mais, os ganhos do setor privado decorrentes da redução do risco de crédito devem ser compartilhados com a administração pública;¹⁶
- ▼ no sentido de dirimir conflitos derivados ou relacionados ao contrato, é permitida a utilização dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem;¹⁷
- ▼ a abertura do processo licitatório fica condicionada à expedição prévia de licença ambiental ou das diretrizes para o licenciamento ambiental do projeto, sempre que exigir o objeto do contrato.¹⁸

Comentários à lei

Sem dúvida, a Lei da PPP estabelece uma alternativa financeira inovadora para tornar viável, numa forma mais rápida, a implantação da infra-estrutura no país, admitidas as restrições fiscais verificadas, especialmente pelo alto nível de endividamento da administração pública. Entre as vantagens desse sistema de financiamento, cabe destacar que a possibilidade do parceiro privado se responsabilizar pela implantação e gestão do empreendimento propicia uma utilização mais eficiente dos escassos recursos públicos. Essa eficiência produtiva deve se refletir numa menor relação preço/qualidade, respaldada pelo estabelecimento legal de uma concorrência para assunção do projeto, bem como do alcance de padrões de qualidade adequados. O parceiro público não efetua qualquer contraprestação pecuniária até a disponibilização dos serviços objeto do contrato, onde o setor privado assume o ônus pela eventual elevação dos custos e atraso das obras, que têm sido dois problemas recorrentes na administração pública.

¹⁵ Inciso VII, do art. 5º e parágrafo único, do art. 6º.

¹⁶ Incisos III, VIII e IX, do art. 5º.

¹⁷ Inciso III, do art. 11.

¹⁸ Inciso VII, do art. 10.

A função de planejamento da logística pública não é delegada para o setor privado, uma vez que o comitê gestor (CGP) é o responsável pela seleção e hierarquização daqueles projetos de maior impacto socioeconômico para o país. Outrossim, o CGP pode priorizar projetos com insuficientes taxas de retorno privadas, mas de elevada relevância social.

A flexibilidade nas opções de investimentos permitidos pela PPP que abrangem a infra-estrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, energia, aeroportos etc.), social (educação e saúde em estabelecimentos públicos, saneamento básico, segurança pública, habitação etc.), cultural (manutenção do patrimônio histórico), ambiental (recuperação e/ou preservação do meio ambiente), entre outras alternativas. Assim, a PPP possibilita a participação do setor privado em projetos inviáveis do ponto de vista privado, visto que a administração pública assegura um desembolso integral ou parcial para viabilizar o empreendimento.

Os riscos dos projetos são compartilhados de forma objetiva entre os parceiros, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e fatos econômicos extraordinários.

A preocupação do setor privado com o menor custo e com a eficiência da gestão, dadas as metas contratuais de qualidade, resulta na adoção e disseminação no ambiente público de recursos tecnológicos mais modernos.

Com respeito ao setor privado, a Lei da PPP apresenta uma série de medidas para mostrar claramente o interesse da administração pública na presença do investimento privado na infra-estrutura socioeconômica do país. O espírito da lei é superar entraves legais e proporcionar incentivos à participação do agente privado nos projetos. Entre esses incentivos, podemos ressaltar os seguintes:

- ▼ definição de garantias mais consistentes para assegurar o pagamento da contraprestação pública, particularmente a criação do fundo garantidor (FGP), a vinculação de receitas, a contratação de seguro-garantia e as garantias prestadas por organismos internacionais;
- ▼ o setor público garante a obtenção de uma taxa real de retorno do investimento ao longo do ciclo de vida do projeto, a qual é definida no momento da licitação e, seguidamente, incorporada ao contrato. Caso seja necessário, a administração pública deve efetuar contrapartidas financeiras para o alcance dessa remuneração mínima pactuada;
- ▼ minimização do risco de paralisação do projeto em decorrência de questões ambientais, vez que o início das licitações só pode ocorrer após a obtenção

- da licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento;
- ▼ o emprego da arbitragem como instrumento legal para dirimir conflitos sobre direitos disponíveis derivados ou relacionados ao contrato. Esse mecanismo permite uma resolução mais rápida das disputas, relativamente à esfera judicial, e um envolvimento de técnicos especializados no objeto do contrato;
 - ▼ o pagamento pelo parceiro público dos contratos não depende de precatório e tem prioridade em relação a outros investimentos e despesas correntes. No caso de não-pagamento de obrigação financeira líquida e certa, o parceiro privado pode acionar a garantia do FGP a partir do 45º dia do seu vencimento;¹⁹
 - ▼ disponibilidade de recursos para o financiamento do projeto, que pode alcançar até 90% do total das fontes financeiras da SPE, por meio do apoio de bancos de desenvolvimento nacionais, agências multilaterais, entidades fechadas de previdência complementar, bancos privados e mercado de capitais.

Por outro lado, apesar da lei estabelecer como diretriz a responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias, bem como os limites para o financiamento público da PPP, para o total das despesas de caráter continuado e para o patrimônio público do FGP, essas medidas não estão sendo julgadas suficientes ao atendimento adequado da disciplina fiscal. Assim, a lei vem sofrendo uma série de críticas no tocante à insuficiência da blindagem dispensada ao equilíbrio fiscal da administração pública (Garcia, 2003; Werneck, 2003, 2004a e 2004b; Pinheiro, 2003; Soares e Campos Neto, 2004).

A crítica mais razoável reside nas garantias ofertadas pelo parceiro público que ao se configurarem como passivos fiscais contingentes não são consideradas no cômputo da emissão de dívida pública. A lei deveria estabelecer que os compromissos com a concessão de garantias fossem incorporados à dívida pública, por meio de métodos de avaliação de obrigações contingentes. Conforme Werneck (2003), ao se comprometer com garantias relacionadas na lei da PPP, “o governo está assumindo um passivo que tem de ser devidamente contabilizado, mesmo que seu caráter contingente possa exigir análise de risco adequada e contabilização mais elaborada”.

Outra ponderação crítica refere-se à garantia dada ao parceiro privado de uma remuneração atrativa para implantação do projeto (Werneck, 2003;

¹⁹ Parágrafo 4º do art. 18.

Juruá, 2005). Essa modalidade de “negócio sem risco” faz parte da formação histórica da economia brasileira, especialmente no período do Segundo Império e da República Velha. Um dos casos mais exemplares de subsídio ao setor privado, por meio de garantia de remuneração sobre o capital investido, diz respeito ao processo de implantação das ferrovias no período 1840-89 (Duncan, 1932).

Uma medida também questionável é a submissão prévia dos projetos dos governos subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) à análise da União, com o objetivo de verificar o seu enquadramento fiscal (limite de 1% da receita corrente líquida) pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e de proceder à sua devida hierarquização e autorização pelo comitê gestor (CGP). Essa obrigatoriedade contraria o princípio constitucional de administração autônoma dos entes federados (Nunes, 2005) e cria uma elevada demanda de trabalho ao CGP, inclusive porque a PPP admite o enquadramento de um número significativo de projetos, o que pode provocar a burocratização do procedimento administrativo com o conseqüente engessamento do fluxo de PPP (Soares e Campos Neto, 2004).

Com relação ao procedimento licitatório, as críticas vão desde a defesa de um maior rigor no controle público do processo (Nunes, 2005) até a consideração da inclusão de modalidade negociada na prática licitatória da PPP (Marar, Aragão e Santos, 2003). No primeiro caso, a possibilidade de combinar menor valor da contraprestação pública com a melhor técnica poderia direcionar as licitações, prejudicando a transparência e a isonomia do processo, já que a comissão julgadora enfrentaria uma tarefa complicada de comparar preços divergentes relativos a tecnologias diferentes. No segundo caso, dado o alto nível de complexidade envolvido no desenvolvimento dos projetos de PPP, seria prudente considerar, após a fase de habilitação, a negociação do projeto até a etapa de celebração do contrato, sem abandonar os princípios constitucionais básicos (legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo).

Deve-se levar em conta, ainda, que a participação do setor privado envolve a cobrança de juros mais elevados no financiamento da PPP, já que geralmente esse parceiro possui um risco superior ao da administração pública, mesmo considerando o nível da dívida pública brasileira. No entanto, o problema colocado à sociedade é o da escassez de recursos públicos para implantar a infra-estrutura necessária, o que implica a falta de capacidade de endividamento a juros inferiores.

Finalmente, é sensato questionar a liberalidade dos limites impostos à participação de recursos próprios do setor privado. Pela lei, o financiamento pelas empresas públicas, sociedades de economia mista controladas pela União e entidades fechadas de previdência complementar pode alcançar até 90% dos recursos financeiros da SPE em determinadas áreas do país. Nesse caso, grande parte dos recursos para viabilizar os projetos deve ter origem na contribuição tributária do brasileiro.

5. Análise dos impactos regionais dos projetos de PPP

A Lei da PPP não foi elaborada com a pretensão de promover uma modificação no quadro distributivo da riqueza nacional. Apenas no seu art. 27 há um incentivo, que podemos julgar de pouca significância, que eleva em 10 pontos percentuais o limite do total das fontes de recursos públicos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em outros termos, o financiamento público da SPE nas regiões Sul e Sudeste pode alcançar 80%, enquanto nas áreas de IDH inferior à média nacional das regiões menos desenvolvidas esse limite é de 90%. Certamente, esse incentivo não é suficiente para alterar o direcionamento da maior parcela dos investimentos logísticos e nem para promover a desconcentração da renda brasileira.

Com o objetivo de verificar essa tese, vamos realizar uma análise espacial dos projetos de PPP relacionados no Plano Plurianual 2004/07, do governo federal. Conforme a tabela 2, o custo total desses projetos alcança o montante de R\$ 13.067 milhões, onde a maior parte (54,4% do total) é alocada para as regiões Sudeste (51,6%) e Sul (2,8%). Para as regiões Nordeste (36,2%), Norte (4,8%) e Centro-Oeste (4,6%) foram selecionados projetos no valor de R\$ 5.953 milhões. A expectativa é que o setor privado venha a contribuir com recursos da ordem de R\$ 5.992 milhões, o que representa cerca de 45,9% do total nacional.

Na região Nordeste, a maior parcela dos projetos está localizada fora do semi-árido — R\$ 2.652 milhões ou 56,1% do total regional —, em que se distingue a duplicação da BR-101 no trecho de Natal (RN) até o entroncamento da BR-324, na Bahia, estimada em R\$ 1.972 milhões. Para o semi-árido nordestino foram selecionados dois trechos da Ferrovia Transnordestina: Petrolina-Salgueiro-Missão Velha (para possibilitar o intercâmbio de cargas agrícolas e gerais da hidrovia do São Francisco até o Porto do Pecém, no Ceará, ou até o Porto de Suape, em Pernambuco) e o Ramal do Gesso (visando escoar a produção de gipsita e derivados de gesso do Sertão do Araripe até o Porto de Suape); e os projetos de irrigação de Salitre-BA (31.300 hectares), Baixio do Irecê-BA (59.630 hectares) e Pontal-PE (7.897 hectares).

Tabela 2
Projetos federais passíveis de PPP, segundo as regiões brasileiras

Região/Projeto	UF	Recursos					
		Total		Privados		Públicos	
		R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
1. Norte							
1.1. Construção do trecho rodoviário da BR-163: Santa Helena-Divisa MT/PA-Santarém	MT/PA	623	4,8	569	9,5	54	0,8
2. Nordeste							
2.1. Rodovias							
2.1.1. Duplicação do trecho rodoviário na BR-101: Natal-Divisa AL/SE	RN/PB/ PE/AL	1.591	12,2	956	16,0	635	9,0
2.1.2. Duplicação do trecho rodoviário na BR-101: divisa AL/SE-entroncamento BR-324 (BA)	SE/BA	381	2,9	230	3,8	151	2,1
2.2. Ferrovias							
2.2.1. Construção do trecho ferroviário Estreito-Balsas	MA	480	3,7	288	4,8	192	2,7
2.2.2. Construção da Ferrovia Transnordestina							
2.2.2.1. Ramal do Gesso	PE	346	2,6	346	5,8	0	0,0
2.2.2.2. Trecho Petrolina-Missão Velha	PE/CE	364	2,8	364	6,1	0	0,0
2.2.3. Construção do contorno ferroviário de São Félix	BA	40	0,3	30	0,5	10	0,1
2.3. Portos							
2.3.1. Recuperação e ampliação do Porto de Itaqui	MA	160	1,2	96	1,6	64	0,9
2.4. Irrigação							
2.4.1. Salitre	BA	362	2,8	210	3,5	152	2,1
2.4.2. Baixo do Irecê	BA	750	5,7	600	10,0	150	2,1
2.4.3. Pontal	PE	256	2,0	96	1,6	160	2,3
3. Sudeste							
3.1. Rodovias							

Continua

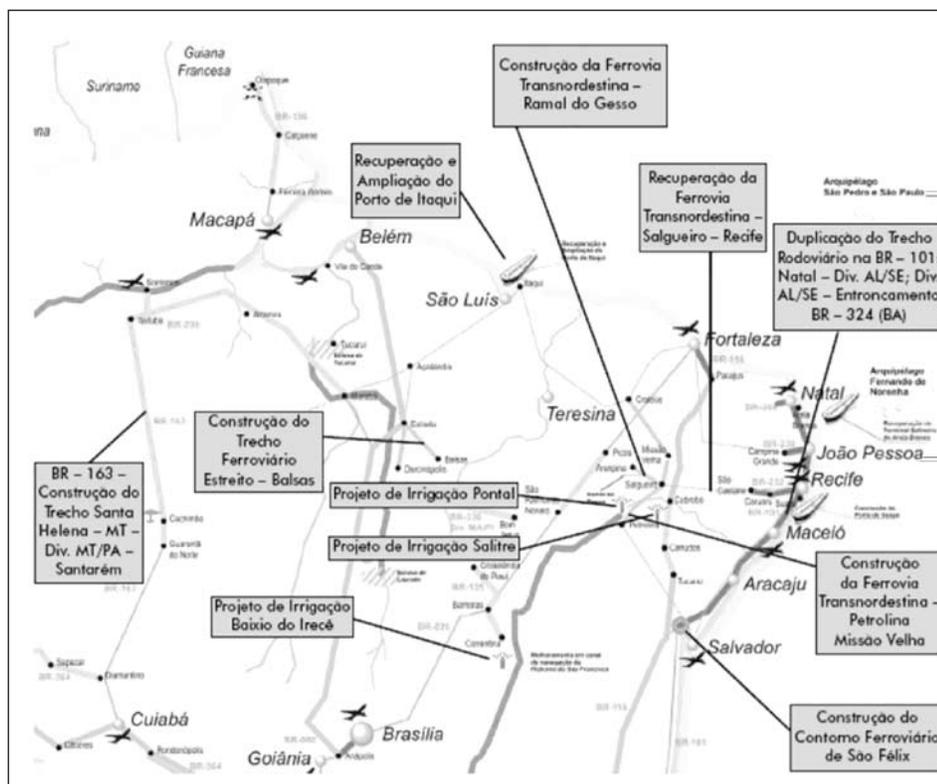
Região/Projeto	UF	Recursos					
		Total		Privados		Públicos	
		R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
3.1.1. Duplicação do trecho rodoviário na BR-381: Belo Horizonte-São Paulo	SP/MG	1.500	11,5	230	3,8	1.270	18,0
3.1.2. Construção da BR-493 Arco rodoviário metropolitano	RJ	250	1,9	228	3,8	22	0,3
3.1.3. Duplicação de trecho rodoviário na BR-116: Régis Bittencourt	SP	970	7,4	300	5,0	670	9,5
3.1.4. Construção do Rodoanel Metropolitano de São Paulo-Trecho Sul	SP	1.900	14,5	334	5,6	1.566	22,1
3.2. Ferrovias							
3.2.1. Construção do Anel Ferroviário de São Paulo Ferroanel - Trecho Norte	SP	200	1,5	80	1,3	120	1,7
3.3. Portos							
3.3.1. Melhoramentos da infraestrutura portuária							
Porto de Sepetiba (Zona de apoio logístico)	RJ	100	0,8	50	0,8	50	0,7
3.3.2. Adequação do complexo viário do Porto de Santos	SP	500	3,8	220	3,7	280	4,0
3.4. Irrigação							
3.4.1. Jaíba	MG	1.324	10,1	105	1,8	1.219	17,2
4.1.2. Construção da variante ferroviária Ipiranga-Guarapuava	PR	220	1,7	130	2,2	90	1,3
5. Centro-Oeste							
5.1. Ferrovias							
5.1.1. Construção do trecho ferroviário Alto Taquari – Rondonópolis	MT	400	3,1	320	5,3	80	1,1

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

De acordo com a figura 2, à região Norte foi relacionado o projeto de construção e pavimentação da BR-163 no trecho da divisa MT/PA até San-

tarém (PA), com uma extensão de 1.029,7 km, no valor de R\$ 623 milhões, com a expectativa do setor privado participar com R\$ 568,7 milhões (91,3% do total). O benefício essencial desse projeto é reduzir o tempo de viagem no principal eixo de ligação da região Norte ao Centro-Oeste e escoar produtos agrícolas, especialmente a soja, pelo Porto de Santarém.

Figura 2
 Projetos federais para PPP nas regiões Norte e Nordeste

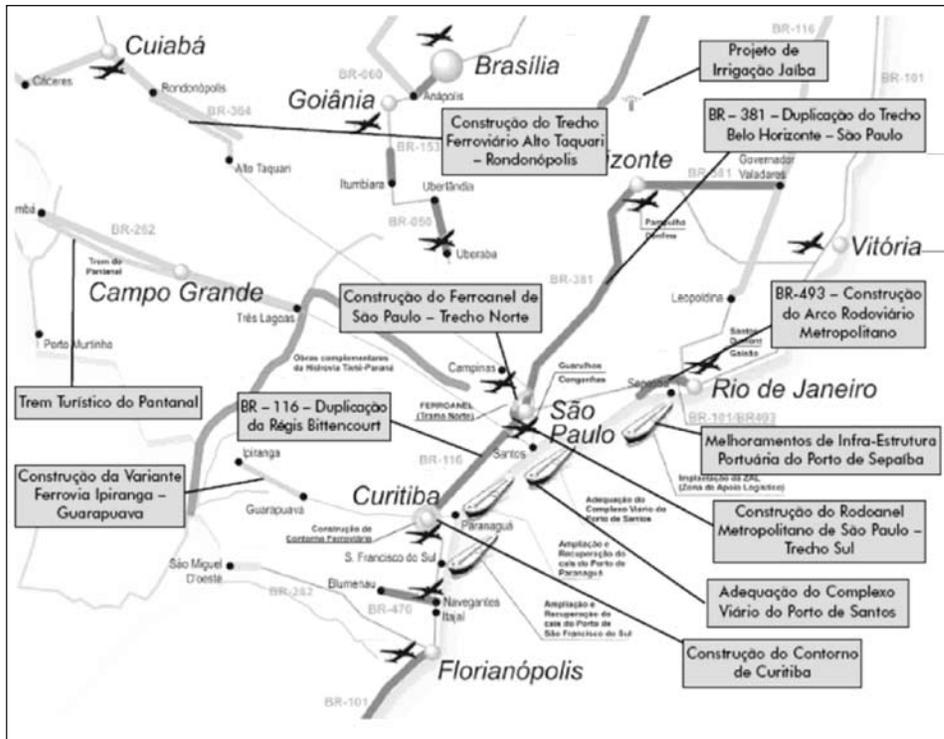


Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Na região Sudeste, cabe evidenciar a construção de 23 km do trecho Sul do Rodoanel Metropolitano de São Paulo, que fará a conexão do ABC paulista até o Porto de Santos sem trafegar no interior da cidade de São Paulo, orçado em R\$ 1.900 milhões, dos quais se espera a participação da iniciativa privada por meio do aporte de 17,6% desse total (figura 3). Na região Sul, foram selecionados dois projetos no Paraná — construção de ferrovias para o contorno de Curitiba e para a variante Ipiranga-Guarapuava — totalizando a quantia de

R\$ 370 milhões, sendo esperado R\$ 220 milhões (59,5%) do agente privado. E na região Centro-Oeste, destaque-se o projeto turístico do trem do Pantanal, com 200 km de ferrovia, que foi estimado em R\$ 200 milhões, prevendo a participação de 40% do setor público e 60% do privado.

Figura 3
Projetos federais para PPP nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Além desses projetos inseridos no Plano Plurianual, o governo federal espera contar posteriormente com o apoio do capital privado para parceria nas seguintes áreas: transporte (concessão rodoviárias), energia elétrica (subestações, linhas e sistemas de transmissão), gás natural (instalação de gasodutos), agronegócio (soja, álcool e açúcar, café, sucos e frutas, produtos florestais, algodão, cacau e agricultura orgânica), pecuária (bovinos, frangos, suínos, couro e calçados), pesquisa e desenvolvimento e turismo.

Nesse contexto, pode-se verificar que as PPPs seguem mais a linha do estudo dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, não se re-

vestindo, portanto, de uma política regional específica para as áreas menos desenvolvidas do país. Não é difícil depreender prontamente a falta de capacidade das PPPs de desconcentrar a riqueza nacional tanto em termos inter-regionais, já que está prevista a concentração de 51,6% do valor total dos projetos federais na região Sudeste, como na sua dimensão intra-regional, onde o direcionamento da maior parte dos recursos das parcerias nordestinas está relacionado com projetos fora do semi-árido.

6. Considerações finais

A definição de PPP estabelecida na Lei Federal nº 11.079 vem complementar, por meio das concessões patrocinada e administrativa, as parcerias regulamentadas pela Lei de Concessão e Permissão (Lei nº 8.987/95). Na verdade, o objetivo básico da lei é estimular o setor privado a participar de maneira mais robusta na implantação da infra-estrutura socioeconômica do país que, pela sua precariedade atual, vem contribuindo para obstar um crescimento mais vigoroso e sustentado da economia.

O procedimento para viabilização de um projeto da PPP pressupõe uma determinada parcela de burocracia. Inicialmente, os entes federados remetem os seus projetos para o comitê gestor (CGP). Em seguida, após o enquadramento fiscal da administração pública, o CGP seleciona os projetos considerados prioritários e autoriza a abertura de licitação, bem como aprova as minutas de editais e de contratos. Essas minutas devem ser submetidas à consulta pública com um prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões. Antes da celebração do contrato, a sociedade de propósito específico (SPE) deve estar constituída. Por fim, o CGP faz uma avaliação periódica da execução dos contratos e presta contas ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas.

Com certeza, foi possível visualizar aspectos positivos e negativos na PPP brasileira. Entre os benefícios podem ser destacados: a viabilidade da implantação da infra-estrutura socioeconômica num ritmo mais acelerado, considerando a restrição fiscal da administração pública, e seu conseqüente impacto no crescimento e desenvolvimento do país; um menor valor da relação preço/qualidade, levando em conta a concorrência para assunção do projeto, bem como o alcance de padrões contratuais de qualidade; o risco do parceiro privado pela construção e/ou operação do empreendimento; a manutenção do planejamento da infra-estrutura na esfera pública; e a flexibilidade na participação do setor privado nos investimentos, inclusive em alternativas inviáveis do ponto de vista econômico.

Com relação aos pontos críticos, vale a pena salientar a insuficiência da blindagem fiscal, especialmente por não considerar como passivos contingentes as garantias prestadas pelo parceiro público, o que pode dar origem a novos “esqueletos”;²⁰ garantia de remuneração real mínima do investimento estabelecida em contrato; poder excessivo e centralizador do comitê gestor; e a pouca exigência na participação de recursos próprios do setor privado na parceria.

No contexto da logística pública, depreende-se que a PPP brasileira não foi formatada com a preocupação de promover uma descentralização da riqueza nacional. Uma vez que os projetos logísticos das áreas com IDH insuficiente são os menos viáveis do ponto de vista privado, a remuneração pública deve ser preponderante para a implantação desses empreendimentos. Essa hipótese tem um limite estreito em virtude do alto endividamento da administração pública. Em suma, a atuação da política pública estará, via PPP, atendendo as demandas insatisfeitas, fazendo a provisão de infra-estrutura nas áreas de franco crescimento e nos setores e locais onde os gargalos acontecerem, o que implica a ação pública não implementando os sistemas de transporte enquanto uma estratégia de desenvolvimento voltada para as áreas menos favorecidas, o que fortalece o círculo vicioso das desigualdades regionais no país.

É interessante ponderar que o formato legal e regulatório, por exemplo, nos aspectos prazo, compatibilidade entre legislações vigentes e comprometimento de dívida, despesas e recursos públicos, condenam as áreas menos favorecidas à quase total dependência de recursos públicos.

Pode-se concluir, portanto, que a PPP é uma alternativa importante para elevar a oferta de infra-estrutura e serviços, da qual o Brasil não poderia prescindir. Entretanto, não se pode esperar das PPPs o efeito de redução das desigualdades regionais na atração e formação de redes de negócios no Brasil, uma distorção com repercussões extremamente negativas para o desenvolvimento brasileiro, que deve continuar concentrador e excludente. É bastante possível, entretanto, que o efeito seja no sentido de reforçar tais desigualdades.

Referências bibliográficas

ASCHAUER, D. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, n. 23, p. 177-200, 1989.

²⁰ Referem-se à emissão de dívida realizada pelo governo por conta de prejuízos ocorridos em exercícios anteriores (Garcia, 2003).

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. CD.

BENITEZ, R. M. A infra-estrutura, sua relação com a produtividade total dos fatores e seu reflexo sobre o produto regional. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 19, p. 278-306, jun. 1999.

CAIN, L. P. Historical perspective on infrastructure and US economic development. *Regional Science and Urban Economics*, n. 27, p. 117-138, 1997.

CASTRO, N. P. *Intermodalidade, intramodalidade e o transporte de longa distância no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. (Textos para discussão, n. 367)

_____. *Expansão agrícola nos cerrados: o papel das políticas de preços mínimos, de crédito rural e de transportes*. Ipea, 2001. (Relatório de pesquisa)

_____. Logistic costs and Brazilian regional development. *Social Science Research Network*, 2004.

CONRAD, K.; SEITZ, H. Infrastructure provision and international market share rivalry. *Regional Science and Urban Economics*, n. 27, p. 715-734, 1997.

DUNCAN, J. S. *Public and private operation of railways in Brasil*. New York: Columbia University Press, 1932.

EASTERLY, W.; REBELO, S. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, n. 32, p. 417-458, 1993.

FERREIRA, P. C. Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 26, p. 231-252, 1996.

FOGEL, R. W. *The Union Pacific Railroad: a case in premature enterprise*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1960.

_____. *Railroads and American economic growth: essays in econometric history*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1964.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. *The spatial economy — cities, region and international trade*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

GALVÃO, O. J. A. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: uma perspectiva histórica. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 13, jun. 1996.

GARCIA, Márcio G. P. Um novo legado de esqueletos? *Valor Econômico*, São Paulo, 31 out. 2003. 1º caderno.

HARRIS, S. Public private partnerships: delivering better infrastructure services. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2003. ms.

HESSE, M.; RODRIGUE, J. P. The transport geography of logistics and freight distribution. *Journal of Transport Geography*, v. 12, p. 171-184, 2004.

IFSL (International Financial Services London). Public private partnerships. In: *Asociaciones público privadas – experiência del Reino Unido para los mercados internacionales*, 2003. ms.

JURUÁ, Ceci V. *Perdas e danos: a Lei das Parcerias Público-Privadas*. Disponível em: <www.lpp-uerj.net/outrobrasil/>. Acesso em: 5 fev. 2005.

KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, v. 99, p. 483-499, 1991.

_____.; VENABLES, A. J. Globalization and the inequality of nations. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 4, p. 857-80, 1995.

LIMÃO, N.; _____. *Infrastructure, geographical disadvantage and transport costs*. 2002. Disponível em: <netec.wustl.edu/BibEc/data/Papers/fthwobaco2257.html>. Acesso em: 10 out. 2002.

MARAR, J. R.; ARAGÃO, J. J. G.; SANTOS, E. M. Licitação para contratação de parcerias público-privadas em infra-estrutura de transportes no Brasil. In: ANPET — CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 18., 2004. *Anais...* Florianópolis: Comunicações Técnicas do Anpet. p. 1393-1404.

MARTIN, P.; ROGERS, C. A. Industrial location and public infrastructure. *Journal of International Economics*, n. 39, p. 335-351, 1995.

NIELSEN, L. D. et al. Freight transport growth — a theoretical and methodological framework. *European Journal of Operational Research*, n. 144, p. 295-305, 2003.

NUNES, S. P. P. PPP: tábua de salvação nacional? 2005. Disponível em: <www.ibase.br/pubibase/>. Acesso em: 4 mar. 2005.

OWEN, W. Transportation and economic development. *American Economic Review*, v. 49, n. 2, p. 79-88, May 1959.

PASIN, J. A. B.; BORGES, L. F. X. A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 173-196, 2003.

PÊGO FILHO, B.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O.; PEREIRA, F. *Investimento e financiamento da infra-estrutura*. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para discussão, n. 680).

PERROUX, F. O conceito do pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 145-156.

PINHEIRO, Armando Castelar. Os lados Jekyll e Hyde da PPP. *Valor Econômico*, 14 nov. 2003. 1º caderno.

PUGA, D. The rise and fall of regional inequalities. *European Economic Review*, n. 43, p. 303-334, 1999.

REIS, E. et al. O século XX nas contas nacionais. In: *O Brasil no século XX*. Brasília: IBGE, 2002.

ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SCHINCKLER, S. A teoria da base de econômica regional: aspectos conceituais e testes empíricos. In: HADDAD, P. R. (Ed.). *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea/Iplan, 1974. p. 7-51.

SOARES, Ricardo P; CAMPOS NETO, C. A. da Silva. *Considerações sobre o projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil*. Brasília: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1.010).

SOUSA, F. L. A localização da indústria de transformação brasileira nas últimas três décadas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS, 2. São Paulo, 2002. *Anais...* São Paulo, 2002. CD.

WERNECK, Rogério L. Furquim. PPP, uma idéia em nova embalagem — possibilidades e limitações da proposta de parceria público-privada. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 out. 2003. Caderno Economia & Negócios,

_____. PPP sem freios — Câmara dos Deputados dá luz verde para novo ciclo de irresponsabilidade fiscal. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 26 mar. 2004. Caderno Economia & Negócios.

_____. PPP, sol e peneira. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 19 nov. 2004. Caderno Economia & Negócios.

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