

Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira

Public-Private Partnerships: A Comparative Analysis of Brazilian and British Experience

Alketa Peci¹

Filipe Sobral²

Resumo

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) fazem parte das reformas adotadas pelo governo brasileiro na busca por maior atratividade para o setor privado em setores carentes de investimentos públicos. As PPPs são apresentadas como a nova estratégia de recuperação de capacidade de investimento público, destacando sua bem-sucedida adoção na arena internacional, especificamente, na Inglaterra. Esse artigo apresenta uma análise comparativa do modelo das Parcerias Público-Privadas adotado no contexto inglês com o modelo concebido pelo governo brasileiro. Busca identificar as principais semelhanças, assim como destacar as diferenças que se fazem presentes no processo de transferência do modelo para o contexto brasileiro. Entre as principais conclusões destaca-se o reduzido poder de aplicação do modelo no contexto brasileiro, especificamente, como decorrência da falta de sustentabilidade de conceitos-chave como transferência de riscos para o setor privado e instrumentos de aferição da efetiva melhoria da eficiência na gestão do serviço.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. Reforma do setor público

Abstract

The Public-Private Partnerships (PPP) are part of the reforms adopted by the Brazilian government aiming to increase private sector participation in areas characterized by the lack of public investments. The PPP are presented as a new strategy for recovering the public investment capacity, highlighting their successful application abroad, specially, in United Kingdom. This paper presents a comparative analysis of PPP models adopted in England with the Brazilian model. It aims identifying the principal similarities, as well as pointing out the differences revealed during the transfer process to the Brazilian context. Some of the conclusions highlight the reduced application of the model in the Brazilian environment as a consequence of the reduced application of key-concepts like: risk transfer to private sector, instruments for evaluating the actual improvement of the efficiency of the public service management.

Keywords: Public-private partnerships. Public sector reforms.

Introdução

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) entram na cena das reformas adotadas pelo governo brasileiro na busca por maior atratividade para o setor privado em setores carentes de investimentos públicos. O quadro legal das PPPs é consolidado por meio da Lei nº 11.079/04, que especifica normas gerais para essa nova forma de

¹ Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. EBAPE/FGV – Coordenadora do Mestrado Acadêmico da FGV/EBAPE. Endereço: Praia de Botafogo, 190 – sala 525 – Botafogo – Rio de Janeiro/RJ – Brasil – CEP : 22250-900. E-mail: alketa.peci@fgv.br

² Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal (FEUC). Doutorando da Escola Brasileira de Administração Públicas e de Empresa da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE-FGV). Endereço: Praia de Botafogo, 190 – sala 538 – Botafogo – Rio de Janeiro/RJ – Brasil – CEP : 22250-900. E-mail: filipe.sobral@fgv.br

Artigo recebido em outubro de 2006 e aceito para publicação em dezembro de 2006

contrato administrativo de concessão, a ser celebrado entre o poder público e a iniciativa privada. As PPPs são apresentadas como a nova estratégia de recuperação de capacidade de investimento público, numa retórica que destaca a sua bem-sucedida adoção na arena internacional. Entre os países mais referenciados dessa retórica, destaca-se o Reino Unido, país responsável pela concepção e pela adoção original dessa estratégia.

O objetivo desse artigo é apresentar uma análise comparativa do modelo de PPP brasileiro com os modelos utilizados no contexto britânico, destacando as semelhanças e as diferenças entre os dois. Os modelos encontram-se em diferentes estágios de maturidade. Enquanto no Brasil a implementação das PPPs encontra-se ainda em fase inicial, o Reino Unido já acumulou uma experiência de mais de uma década na gestão de um amplo portfólio de projetos PPP. O artigo detalhará principalmente o modelo inglês, buscando identificar pontos que poderão subsidiar o debate e a experiência brasileira.

A primeira parte do artigo analisará o contexto de adoção das parcerias na Inglaterra, destacando os principais fatores impulsionadores e os conceitos relacionados às PPPs. Em seguida, discute-se o processo de implementação do programa *Private Finance Initiative* (PFI), que engloba a estratégia relativa às PPPs na Inglaterra, analisando as mudanças legais e institucionais que possibilitaram a adoção dos modelos PPP e alguns conceitos-chave que foram transferidos para a experiência brasileira, nomeadamente, *value for money*, transferência de riscos e avaliação por resultados. O processo de alocação de riscos num contrato PPP e o papel do consórcio privado serão alguns aspectos destacados na análise, ao lado de aspectos controversos do PFI, como o debate acerca do gasto público e as formas de contabilizar as despesas relativas aos projetos PPP. A avaliação do programa PFI será baseada em pesquisas realizadas por órgãos de controle e auditoria, assim como por fontes governamentais e independentes do governo, e terá como principal objetivo apresentar as principais lições decorrentes da experiência inglesa. Por fim, será analisada a experiência brasileira em termos de PPP, ressaltando as mudanças legais e institucionais que facilitaram a adoção, os fatores impulsionadores do processo, assim como o quadro jurídico-institucional relativo às PPPs no país. Ênfase especial será dada às peculiaridades da adoção do processo no contexto brasileiro, analisando aspectos como o papel do Fundo Garantidor das PPPs e as limitações no processo de transferência de riscos. As conclusões do artigo serão apresentadas de forma comparativa, buscando destacar algumas vulnerabilidades decorrentes da transferência do modelo para outro contexto institucional-legal.

As PPPs no contexto inglês

Fatores impulsionadores e modelos de PPP

As PPPs fazem parte do quadro das reformas estruturais implementadas pelo governo inglês nos últimos anos. O Reino Unido (especialmente a Inglaterra) tem sido pioneiro em implementar reformas que buscam a redução do papel do Estado (privatização e liberalização econômica), a transformação do seu papel na vida econômica (regulação) e a flexibilização da sua gestão (*New Public Management*). O conceito das PPPs, desenvolvido no início dos anos 1990, marca uma mudança estrutural na forma de financiamento e provisão de serviços de infra-estrutura.

As PPPs inserem-se no quadro político-ideológico da chamada terceira via, uma vez que busca distanciar-se, simultaneamente, da visão liberal de serviços públicos, cujo principal objetivo é o Estado mínimo, assim como da perspectiva que considera a provisão estatal de serviços públicos uma questão de princípio (HM TREASURY, 2002). De qualquer forma, é importante reconhecer que a estratégia aparece como uma opção particularmente atrativa para governos condicionados por restrições de natureza financeira e fiscal (EIB, 2005).

De fato, os principais fatores que se apresentam como justificativa para a adoção massiva das PPPs na Inglaterra são:

- a expectativa de melhoria dos serviços públicos;
- a crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas;

- a expectativa de melhoria do *value for money* (eficiência) no uso dos recursos públicos, em benefício da sociedade;
- a possibilidade de transferência e de compartilhamento de riscos com o setor privado;
- a expectativa de capacitar-se e adquirir expertise pelo acesso ao setor privado;
- a superação de dilemas fiscais, uma vez que se possibilita o aumento de investimentos públicos por meio da participação de recursos privados;
- o engajamento dos cidadãos e grupos cívicos na governança e no monitoramento dos serviços (HM TREASURY, 2003, 2006; IFSL, 2003).

Mesmo que fatores de cunho fiscal e ideológico ainda prevaleçam, o que distingue as justificativas acerca das PPPs é a expectativa de que as capacidades gerenciais e financeiras do setor privado trarão ganhos efetivos de *value for money* e permitirão a transferência total ou parcial de riscos para o setor privado. Os conceitos de *value for money* e de transferência de riscos também se farão presentes na transferência do modelo no contexto brasileiro.

No entanto, o termo PPP no contexto anglo-saxão tem um sentido muito mais abrangente do que o conceito utilizado no Brasil. As PPPs inglesas se referem a qualquer colaboração estabelecida entre organizações públicas e empresas privadas. A longa trajetória de cooperação com o setor privado institucionalizou a relação público-privada e influenciou a proliferação de um conjunto de instrumentos e mecanismos que compõem o quadro das PPPs nesse país. De forma geral, as PPPs são definidas como uma relação de compartilhamento de riscos baseada numa aspiração consensual entre o setor público e o privado (incluindo o terceiro setor) de alcançar um resultado desejado de política pública. Normalmente, isso assume a forma de uma longa e flexível relação, baseada num contrato, visando à entrega de um serviço publicamente financiado (IFSL, 2003).

O modelo que mais se aproxima do projeto brasileiro de PPP insere-se no âmbito do programa *Private Finance Initiative* (PFI), lançado em 1992. O PFI, uma “iniciativa para o financiamento privado”, antes de ser uma forma genérica de contratação, é um programa do governo britânico que visa encorajar a realização de obras e a gestão de serviços públicos mediante o apoio do financiamento privado. O PFI inscreve-se no quadro do prolongamento da política conservadora de modernização da administração pública, via redução das despesas públicas, visando, paradoxalmente, corrigir o envelhecimento das infra-estruturas resultante dessa mesma política (COSSALTER, 2005).

O PFI é uma forma de assegurar grandes investimentos de capital sem o recurso imediato aos cofres públicos. Consórcios privados, usualmente envolvendo grandes firmas de construção, são contratados para projetar, construir e, em alguns casos, operar novos projetos. No entanto, existem tantos contratos de PFI quantas montagens jurídicas e financeiras permitidas pelo direito inglês, não permitindo uma classificação simples em termos de tipo contratual. Os PFI-s podem ser *financially free-standing*, como as pontes onde há cobrança de pedágio sobre o Severn ou a ponte Elizabeth II. Trata-se de projetos auto-sustentáveis em termos de geração de receita. Esse tipo de contrato corresponde à concessão no direito brasileiro ou francês. A classificação é mais complexa no que concerne aos contratos com pagamento público, sustentados parcialmente com contraprestação pública. No âmbito desses contratos de PFI, existem duas grandes categorias distintas: os contratos cujo pagamento é diretamente ligado à utilização da infra-estrutura (ou, à utilização do serviço) e os contratos cujos resultados são condicionados pela qualidade do serviço prestado. Na primeira categoria é possível incluir as auto-estradas com pedágio fictício.¹ Na segunda categoria encontram-se todos os outros contratos de PFI, especificamente os DCMFs² de prisões e os DBFOs³ de escolas, de hospitais e de iluminação pública. Esses dois tipos de contratos poderiam comportar a aplicação de uma qualificação diferente: convenções de delegação de serviço público ou contratos de empreendimento de obras públicas (ALLEN 2001; COSSALTER, 2005; IFSL, 2003; RIBEIRO, 2005; VALILA, 2005).

Considerando as características peculiares do sistema jurídico britânico, o PFI, como procedimento contratual, não lança nenhuma categoria jurídica nova no direito dos contratos. O que muda com o PFI em relação aos programas de modernização e de redução de despesas que o precederam é o caráter sistemático do recurso à contratualização. A delegação das atividades públicas é o meio privilegiado pelo governo. Por outro lado, o

objetivo não é mais simplesmente a outorga de contratos, mas sua outorga em condições necessárias e suficientes para obter ganhos de economia. A descrição dos contratos PFI é, então, antes de tudo, pragmática: não existe um regime jurídico preestabelecido, do qual se possa dar uma definição *in abstracto*. Descrever o contrato PFI significa descrever os contratos já assinados, com a ajuda das instruções do Tesouro que a estes impuseram as cláusulas essenciais (COSSALTER, 2005).

Em termos de abrangência, o PFI tem sido utilizado em 20 setores diferentes da economia inglesa. No entanto, quem mais utiliza esse esquema tem sido:

- o Ministério de Transportes, responsável por 22% dos projetos (em termos de valor capital);
- o Ministério da Saúde, responsável por cerca de 16% dos projetos (117 projetos assinados até 2003);
- o Ministério da Educação, responsável por cerca de 16% dos projetos (96 projetos assinados até 2003); e
- o Ministério da Defesa, com 46 projetos assinados num total de £2,5 bilhões.

Via PFI tem sido possível empreender mais projetos de serviços públicos, sem aumentar a despesa pública e antecipando o tempo de realização dos projetos. Em 1 de setembro de 2001 existiam quase 450 PFIs assinados, com um valor total de £20 bilhões. No entanto, espera-se que as despesas públicas aumentem no futuro, quando os fluxos de pagamento ao setor privado também aumentarão. Os projetos PFI assinados até 2001 comprometem um fluxo de pagamentos ao setor privado por parte do setor público de quase £100 bilhões (entre 2000/01 e 2025/26). O último relatório do HM Treasury (2006) destaca um total de £26 bilhões, centrado em 200 projetos PFI (que continuam a contar por 10-15% do total de investimentos em serviços públicos).

O processo de implementação do PFI

É importante enquadrar a adoção do PFI no quadro de outras mudanças legais de alcance setorial. A lei sobre o Serviço Nacional de Saúde (1990), a lei sobre a Justiça criminal (1991), as leis específicas de concessões no setor de transporte (1991) e a própria lei sobre desregulamentação e a delegação (1994) abrem caminho para a delegação sistemática de serviços ao setor privado (COSSALTER, 2005).

Em termos imediatos, o PFI veio a substituir o alcance das *Ryrie Rules*, regras que prevaleciam antes de 1989 e incorporavam uma visão governamental desfavorável à participação do capital privado no financiamento de projetos de setor público. Essas regras foram revisadas em 1988, como resultado da privatização de indústrias previamente nacionalizadas e da adoção de estratégias como terceirização, financiamento misto e parcerias. Os dois princípios então firmados pelas *Ryrie Rules* foram:

- o financiamento privado pode ser introduzido somente quando oferece efetividade de custo (*cost-effectiveness*);
- os projetos financiados com recursos privados devem ter cobertura em termos de despesa pública.

Em 1992, a substituição das *Ryrie Rules* pelo PFI leva à adoção do conceito de *value for money* em lugar de *cost-effectiveness* das regras *Ryrie*. Como Cossalter (2005) aponta, a modificação semântica foi acompanhada de uma mudança de retórica, mesmo que os princípios anunciados pelo PFI fossem parecidos com o programa anterior:

- as parcerias com o setor privado devem alcançar uma genuína transferência de riscos para o setor privado;
- as parcerias devem assegurar *value for money* no uso dos recursos públicos.

Os acordos PFI visam alcançar o *best value* – o objetivo a ser alcançado quando se negocia um contrato. Assim, o processo de tomada de decisão envolve pesquisa e avaliação prévia, no qual se faz uso de um instrumento de comparação entre oferta pública e oferta privada: o *Public Sector Comparator* (PSC), um indicador do custo

global da realização de obras ou da gestão de um serviço pela administração pública e pelo setor privado. A pesquisa do *value for money* consistirá em comparar o CSP com os custos previsíveis de um contrato de PFI. Enquanto *value for money* é uma etapa de avaliação prévia à decisão de contratar, o *best value for money* é o objetivo a atingir por ocasião da negociação do contrato. No entanto, as duas expressões se confundem, induzindo à expressão do a *priori*, segundo a qual o PFI conduz necessariamente a um *value for money* e servindo para legitimar a adoção dessa estratégia (COSSALTER, 2005).

Tendo atraído nos dois primeiros anos um desempenho tímido, o PFI foi firmado como um compromisso do governo e indicado como a principal fonte de crescimento em investimentos públicos. Para isso, o governo determinou que o Tesouro não aprovaria projetos capitais sem explorar a opção dos financiamentos privados. Assim, em 1995, o governo lançou o PFI com uma lista de projetos prioritários da ordem de £9,4 bilhões. O novo programa baseava-se em lições das experiências dos projetos anteriores e buscava reduzir a burocracia necessária para a promoção dos projetos.

Em termos de estrutura organizacional montada para implementação do PFI é importante destacar o papel da Unidade de Trabalho PFI (PFI Taskforce), da Partnership UK e do Office for Government Commerce.

A PFI Taskforce é criada durante o governo trabalhista, buscando centralizar todas as atividades governamentais relacionadas com o PFI. O órgão produziu uma série de documentos, relatórios, notas técnicas e de políticas públicas, assim como estudos de caso.

A PUK (Partnership UK) foi lançada em 2000, substituindo o grupo de trabalho anterior. Trabalha até hoje com o setor público e o privado em transações específicas de PPP, de forma a melhorar o processo de planejamento, negociação e implementação das PPPs. Seu conselho diretor conta com representantes do setor público e privado. A organização tornou-se uma PPP em março de 2001, sendo vendida para os investidores privados na ordem de 51% e permanecendo 49% nas mãos do setor público.

O Office for Government Commerce (OGC) foi criado em 1999 com o objetivo de melhorar e modernizar os processos de licitação no governo central, assim como representar os interesses desse último em organizações internacionais européias ou internacionais. Dentro do OGC existe uma unidade responsável para o desenvolvimento e promoção de PFI para o setor público.

A maioria dos contratos PFI baseia-se numa estrutura formal de governança. Assim, equipes criadas especificamente pela administração pública para monitorar e gerir o desempenho dos contratos PFI são presentes em 73% dos projetos PPP. Acredita-se que essa medida seja responsável pela melhoria significativa do desempenho dos projetos PPP (PUK, 2006).

Alocação de riscos e o papel do consórcio privado em projetos PFI

O centro de funcionamento de um projeto PFI é um contrato de concessão no qual o setor público especifica os resultados demandados de uma obra/serviço público, assim como a base para o pagamento em troca desses resultados. Os resultados especificados são geralmente decididos com base em consulta formulada aos servidores públicos (médicos, professores, bombeiros ou policiais), os quais utilizarão os bens e serviços de apoio assegurados por meio do contrato PFI. Esse contrato é um documento-chave que especifica os arranjos de compartilhamento de riscos entre o setor público e o privado.

A gestão por resultados é um princípio básico dos projetos PPP. Privilegia-se a especificação de resultados de desempenho, em vez dos insumos, como uma forma de incentivar soluções inovadoras por parte do setor privado. Assim, o setor público especifica os níveis de desempenho e o setor privado apresenta as propostas para satisfazer os níveis especificados. Os mecanismos de pagamento e o regime de desempenho são especificados no contrato PFI, que também delinea os níveis de entrega do serviço conforme os resultados desejados pelo setor público (HM TREASURY, 2003).

O processo de licitação baseia-se numa análise cuidadosa das propostas, selecionando a que representa o melhor *value for money*. A análise das propostas baseia-se em critérios qualitativos e quantitativos. A análise qualitativa faz uso das experiências de outros projetos para avaliar o *value for money*. A avaliação quantitativa

baseia-se no uso do *Public Sector Comparator*. Paralelamente, busca-se identificar se o *value for money* é alcançado à custa das condições de trabalho, zelando pelos interesses dos empregados (HM TREASURY, 2006).

No processo de licitação, o setor privado participa sob a forma de um consórcio (*special purpose vehicle*). A constituição do consórcio tem como principal objetivo a melhor distribuição de riscos. Geralmente, um consórcio vai envolver um contratante experiente na área de construção, que forma um *joint venture* com uma empresa operadora de serviços (capacitada para operar e manter o serviço) e outros contratantes com melhores qualificações para entregar outros resultados especificados no contrato. Cada vez mais, o consórcio também inclui investidores especializados que compõem estruturas apropriadas de subcontratação (terceirização) e desempenham um papel de “conscientização acerca dos pagamentos”, avaliando as premissas do projeto e explorando seus riscos.

A criação do consórcio justifica-se com base na distribuição apropriada de riscos – conceito-chave na adoção do modelo PFI. Assim, os diferentes tipos de riscos inerentes ao projeto são alocados à parte que melhor sabe lidar com eles (HM TREASURY, 2003, 2006).

O consórcio é de propriedade de um ou mais investidores de capital. Alguns desses participantes podem também ser contratantes que fazem parte do consórcio central, responsáveis por levar a cabo o processo de construção, projeto, gestão do projeto, com base numa contrapartida advinda do consórcio central. Outros podem ser investidores financeiros. O consórcio também é responsável por levantar financiamento, sob a forma de obrigações ou financiamentos bancários, a fim de pagar a construção e a operação do projeto. Aqui reside uma forte diferença com o modelo brasileiro, uma vez que cabe ao setor privado o risco financeiro do projeto (DELOITTE, 2004).

Controvérsias do programa PFI

O programa PFI foi acompanhado de um caloroso debate acerca do impacto dos projetos PPP na diminuição dos gastos públicos. Antes do fim dos anos 1980, o aumento das despesas relativas ao PFI coincidiu com a diminuição dos gastos públicos capitais, sugerindo que os necessários investimentos no setor público tinham sido substituídos por PFI. Após a retirada das *Ryrie Rules*, o impacto dessa diminuição foi justificado com base no princípio da adicionabilidade que compara se a atração dos financiamentos privados levará a um aumento dos investimentos públicos em geral ou à substituição das despesas por parte do setor público. Assim, o governo britânico argumenta que a opção por maior participação dos financiamentos privados não reduzirá a participação pública nos investimentos. No entanto, as análises vêm mostrando uma ambigüidade na postura governamental, sugerindo que o princípio da adicionabilidade tem sido aplicado apenas em projetos individuais. Na realidade, é difícil estimar o que é adicional ao que potencialmente deveria ter acontecido sem essa contribuição do setor privado (ALLEN, 2001).

O debate sobre as formas de contabilização das despesas relativas aos projetos PFI também tem sido objeto de controvérsias no Reino Unido. Considerando que, sob o PFI, o contratante privado arranja o financiamento, as despesas capitais não contam normalmente como despesas públicas. No entanto, o fluxo de pagamentos que o setor público deve garantir no decorrer da vida útil da obra é contabilizado como despesa pública. Assim, se um projeto de construção de uma rodovia fosse realizado com base em financiamentos públicos, os custos de construção seriam calculados como despesas públicas, enquanto ocorrem. Caso a rodovia seja financiada com recursos privados, as despesas vão ser consideradas públicas só depois, quando a rodovia for completada, e que o governo começar a pagar o contratante, às vezes, por meio da tarifa que cobrará ao usuário. Dessa forma, os investimentos capitais de hoje tornam-se as despesas correntes de amanhã (Allen, 2001).

Para evitar isso, o governo tem enfatizado continuamente que os projetos PFI devem envolver transferências genuínas de riscos para investidores privados. Assim, ganhos detalhados de eficiência por cada projeto são divulgados pelo governo. No entanto, isso também tem sido questionado: como é possível que o setor privado se sinta atraído por projetos cujos riscos são incontrolláveis? Ainda, é quase impossível avaliar o impacto financeiro de qualquer transferência de riscos, considerando que os contratos, geralmente, são mantidos em segredo para defender a confidencialidade comercial.

Para responder a essas críticas, atualmente, as previsões de despesas comprometidas para serviços públicos relacionados com projetos PFI são publicadas sistematicamente pelo governo. O relatório do Tesouro, publicado em 2003, firma o compromisso do governo trabalhista de aumentar os investimentos públicos e argumenta que boa parte desses investimentos (mais de 85%) são formas tradicionais de investimentos públicos, mantendo a participação via PFI da ordem de 10% a 13,5%, de forma constante, entre os períodos de 1998/99 a 2003/04 (HM TREASURY, 2003).

Avaliação do programa PFI

Em geral, a avaliação da experiência inglesa sobre as PPPs tem sido positiva. Um primeiro relatório publicado pelo National Audit Office (instituição controladora correspondente ao Tribunal de Contas da União) em 1999 identifica que o PFI apresenta melhores resultados do que outras formas tradicionais de empreendimento. O estudo destacou que apenas 30% dos projetos de construção não baseados em PFI foram entregues a tempo e que apenas 27% obedeceram aos limites orçamentários. Quanto ao desempenho dos projetos PFI, a pesquisa mostrou que 70% destes foram entregues a tempo, sem aumento de despesas por parte do setor público (NAO, 1999). Outro relatório publicado, em 2002, indica que 76% dos projetos foram entregues a tempo e/ou antecipados (NAO, 2002). Pesquisa do Tesouro identifica que 88% dos projetos foram entregues antes do tempo especificado. As duas pesquisas relatam que 78% dos projetos permaneceram nos limites do orçamento público e que, em todos os casos, as mudanças nos preços foram impulsionadas por modificações nos requisitos do setor público, não sendo aumentos dos custos de construção. Assim, a transferência do risco de construção para o setor privado tem sido considerada efetiva (HM TREASURY, 2003, 2006).

Com relação à satisfação dos usuários, a pesquisa realizada pelo próprio Tesouro indica que 80% dos usuários de serviços entregues via projetos PFI estão sempre ou quase sempre satisfeitos com o serviço. Os dados são coerentes com outras pesquisas realizadas por outros entes governamentais ou de representação do consumidor, como a realizada por KPMG e a Business Service Association, que encontrou uma taxa de satisfação de 81% (HM TREASURY, 2003, 2006).

As pesquisas também têm confirmado que os próprios gestores públicos estão satisfeitos com o nível de consecução das metas especificadas nos projetos PFI. 66% dos gestores públicos classificam os serviços entregues como muito bons ou bons e 30% classificam o serviço como satisfatório. Em termos da parceria desenvolvida com o setor privado, mais de 70% dos gestores públicos acreditam terem desenvolvido uma parceria muito boa ou boa com o setor privado. O desempenho sob os contratos PFI também tem sido consistentemente alto no decorrer do tempo, com cerca de 90% dos projetos PFI apresentando um desempenho satisfatório ou melhor, a cada ano, desde 1998 (PUK, 2006).

No entanto, os resultados das avaliações apontam algumas características em comum presentes nos projetos PFI bem-sucedidos, entre as quais destacam-se: a dimensão do projeto, o horizonte de longo prazo em termos de planejamento e gestão, a possibilidade de definir de forma clara as necessidades do setor público e a alocação de riscos, e a estabilidade do setor (HM TREASURY, 2003).

A avaliação da experiência com os PFIs no contexto inglês indica que a preocupação com a melhoria da experiência tem sido transferida dos níveis macro para os níveis mais micros, de cunho operacional e de gestão. Pesquisas recentes do Tesouro indicam que existem alguns aspectos operacionais a serem melhorados nos projetos PFI. Para assegurar a melhoria desses aspectos operacionais dos projetos PFI, o governo propõe-se a abrir um processo de consulta sobre a revisão do contrato padronizado PFI e assegurar que a flexibilidade desejada seja adequadamente avaliada em todas as fases do processo, desde a especificação dos requerimentos do projeto até a implementação do processo de licitação. Outra medida proposta tem a ver com a criação de uma força de trabalho que vai apoiar o trabalho dos gerentes de contratos PPP (HM TREASURY, 2006).

A avaliação sistemática da experiência inglesa mostra que o PFI tem entrado numa fase de maturidade. No entanto, a transferência de aprendizagem para o contexto brasileiro deve levar em consideração as características peculiares do instrumento jurídico e institucional que está se adotando sob a denominação PPP no país.

As PPPs no contexto brasileiro

Fatores impulsionadores e principais modalidades

As PPPs incluem-se na agenda política brasileira como mais uma tentativa de atração de investimentos privados para setores de infra-estrutura. A década de reformas desestatizantes mudou estruturalmente a relação público-privada no país, mas não solucionou os problemas de cunho fiscal e orçamentário que legitimaram essas reformas. O arcabouço composto pela Lei das Concessões (nº 8.987, de 1995), a reforma da Lei das Licitações e Contratos Administrativos (nº 8.666, de 1993) e outras leis de cunho setorial e regulatório que serviram como base às reformas não se mostrou suficiente para atrair investimentos privados para áreas onde a potencialidade de lucratividade ficou abaixo dos níveis almejados pelo setor privado. Entretanto, toda essa legislação tem um sentido geral comum – que é o de viabilizar a gestão não-exclusivamente estatal dos interesses públicos (PAIVA; ROCHA, 2005; SUNDFELD, 2005).

A discussão sobre as PPPs lança-se como estratégia do governo Lula. As PPPs são apresentadas como um verdadeiro projeto de salvação nacional, capaz de alavancar investimentos, gerar crescimento econômico e empregos, sem que os governos precisem desembolsar recursos dos quais não dispõem, nem alterar as metas de superávit primário (NUNES, 2004).

Entre os fatores que influenciam a adoção das PPPs no Brasil destaca-se, principalmente, a necessidade de promover a elevação de investimentos em infra-estrutura, considerando a queda de investimentos públicos nas décadas de 1980 e 1990. Se na década de 1970 a taxa média de investimentos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) situava-se na faixa de 22,6%, sendo o setor público responsável por 3,7%, na década de 1990 essas taxas caíram para 20,4% e 2,7%, respectivamente. No período de 2000 a 2003 os investimentos públicos caíram para 1,8% do PIB (PAIVA; ROCHA, 2005). A necessidade de promoção de investimentos em infra-estrutura, associada à falta de recursos financeiros públicos, decorrente da escassez de recursos fiscais, das restrições ao endividamento público e da rigidez orçamentária, influenciou a opção pelo modelo híbrido de PPP.

Diferentemente do caso inglês, no contexto brasileiro as PPPs se referem a um novo instrumento legal definido pela Lei nº 11.079, de 30 de novembro de 2004. A lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública e define que a “*parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.*” Nos parágrafos do mesmo artigo 2º estão descritos os conceitos dessas duas novas modalidades de contratação:

§ 1º – Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º – Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Assim, as *concessões patrocinadas* são concessões de serviços públicos em que o governo realiza algum tipo de contraprestação, adicionalmente à tarifa cobrada. Nas concessões administrativas, o governo arca integralmente com o pagamento do serviço. Segundo Sundfeld (2005), era necessário permitir a aplicação da lógica econômico-contratual da concessão tradicional a outros objetos que não a exploração de serviços públicos econômicos (como são os serviços de água e esgoto, a distribuição de energia, a telefonia fixa etc.). Assim, as PPPs poderão ser aplicadas em *serviços administrativos em geral*, isto é, serviços de infra-estrutura penitenciária, policial, educacional, sanitária, judiciária etc., ou mesmo nos decorrentes da separação de etapas ou partes dos próprios serviços públicos econômicos (por exemplo, a implantação e gestão de uma estação de tratamento de esgotos para uma empresa estatal de saneamento básico). Para tais fins, a Lei das PPPs criou a *concessão administrativa*, que copia da concessão tradicional a lógica econômico-contratual (obrigação de investimento inicial, estabilidade do contrato e vigência por longo prazo, remuneração vinculada a resultados,

flexibilidade na escolha de meios para atingir os fins previstos no contrato etc.), e aproveita da concessão patrocinada as regras destinadas à viabilização das garantias.

A concepção brasileira define as PPPs como contratos em que o parceiro privado é responsável pela construção, financiamento, manutenção e operação de ativos que, posteriormente, podem ser transferidos ao poder público. A lei vedou o contrato PPP quando o objeto único for a execução de obra pública, assim como vedou o fornecimento de mão-de-obra e de instalações e equipamentos de forma isolada. Opta-se, assim, pelo esquema que em inglês é denominado DBFO (*design-build-finance-operate*) (PAIVA; ROCHA, 2005; SILVA, 2005).

As PPPs brasileiras são caracterizadas como uma espécie de concessão, baseadas em subsídios públicos parciais ou totais. Diferem da concessão, porque essa modalidade não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Condicionado simultaneamente pelas peculiaridades jurídico-institucionais do país e pela força político-ideológica da retórica inglesa, opta-se por um modelo baseado no sentido jurídico da concessão na tradição francesa (já utilizada pela Lei das Concessões) e no sentido econômico anglo-saxônico (PAIVA; ROCHA, 2005; RIBEIRO, 2005).

A sustentabilidade dos projetos, ou melhor, a falta dela, torna-se chave na conceitualização das PPPs no contexto brasileiro. Conforme Borges e Neves (2005) destacam, os projetos serão somente classificáveis como PPP se não forem auto-sustentáveis e exigirem, necessariamente, o aporte total ou parcial de recursos orçamentários públicos, cujos pagamentos serão feitos exclusivamente em função da satisfação de indicadores acordados entre as partes.

A experiência inglesa já tinha indicado que o recurso às PPPs seria mais viável no caso de projetos de escopo considerável. A lei brasileira especifica, de forma a evitar abusos ao recurso da PPP, que o valor mínimo do investimento deve ser de R\$20 milhões, de forma semelhante ao valor mínimo de £20 milhões existente na Inglaterra. Outro limite é relativo ao prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a cinco nem superior a 35 anos, incluindo eventual prorrogação.

Conceitos importados da experiência inglesa

Do contexto inglês, o modelo brasileiro importa, pelo menos em termos retóricos, três conceitos-chave: aumento de *value for money*; transferência de riscos para o setor privado e avaliação por resultado dos contratos.

Mesmo que o conceito de *value for money* se mantenha na retórica, ainda não existe nem na concepção do modelo brasileiro, nem nos debates públicos, nenhum instrumento equivalente ao *Public Sector Comparator* (PSC) que possa mensurar, quantitativamente e qualitativamente, a partir de uma abordagem comparativa, as potenciais formas de implementação de um dado projeto, por parte do setor público ou do privado.

A lei das PPPs define a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e área econômica extraordinária. Na prática, a repartição de riscos entre as partes será feita em cada contrato, respeitando a regra de alocação de risco ao agente mais apto a gerenciá-lo. No entanto, tudo indica que o processo de transferência de riscos para o setor privado é muito mais limitado, uma vez que riscos de financiamento, assim como as garantias, são assumidos, principalmente, pelo setor público (outras garantias podem ser obtidas por organismos internacionais e seguradoras privadas).

De fato, a lei limita a participação pública em menos de 70%, prevendo a possibilidade de aumentar para 80%, em regiões com IDH menor que a média nacional, e para 90%, no caso da participação de fundos de pensão, empresas públicas e de economia mista. Trata-se de um teto muito alto, considerando que a justificativa de adoção das PPPs privilegiou a falta de recursos públicos. Nunes (2004) critica também o fato de o governo definir o quanto poderá endividar-se, podendo inviabilizar os mandatos seguintes, já que as PPPs permitem grande volume de dívidas a serem honradas em até 30 anos, assim como a falsa idéia de que as PPPs permitem escapar às restrições fiscais, uma vez que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento não se restringem ao setor privado. Vários projetos seriam financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social (BNDES) e por outras instituições financeiras oficiais, além de fundos de desenvolvimento regional.

A quantidade de participação pública e a possibilidade de financiamento por instituições financeiras oficiais e fundos de desenvolvimento regional têm como conseqüência outra grande diferença do modelo inglês, caracterizado, especialmente, pelo foco no financiamento privado. Sem as fontes privadas de financiamento, o PFI não pode ser considerado conceitualmente diferente de outras formas de Parcerias Público-Privadas. É a transferência desse risco para o setor privado que marca a diferença de outras formas de gestão dos serviços públicos. O alto custo de endividamento privado no país, assim como a desconfiança do setor privado, parecem influenciar esse processo de adaptação ao contexto brasileiro.

Para minimizar a hipótese da indisponibilidade de recursos públicos futuros, a lei define rígidas obrigações de responsabilidade fiscal e determina consulta pública prévia dos projetos a serem objeto de contratação. A lei determina também a criação de um órgão gestor das PPPs no âmbito federal. O decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, instituiu o **Comitê Gestor da Parceria Público-Privada Federal (CGP)**, integrado pelo ministro de Estado, como titular, e pelo secretário executivo, como suplente, dos seguintes órgãos: a) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenará; b) Ministério da Fazenda; e c) Casa Civil da Presidência da República.

O órgão guarda semelhança com outros órgãos de gestão colegiada existentes no Executivo brasileiro e têm várias competências, entre as quais se destacam: definir os serviços prioritários para execução no regime de PPP; definir os critérios para subsidiar a análise sobre conveniência e oportunidade de contratação sob o regime de PPP; autorizar a abertura de procedimentos licitatórios; aprovar os editais, os contratos e suas alterações; apreciar e aprovar os relatórios semestrais de execução de contratos de PPP, enviados pelos ministérios e agências reguladoras, em suas áreas de competência; elaborar e enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatório anual de desempenho de contratos de PPP; estabelecer os procedimentos e requisitos dos projetos de PPP e dos respectivos editais de licitação, submetidos à sua análise pelos ministérios e agências reguladoras; estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de PPP, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação; e estabelecer os procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de PPP. Ministérios e agências reguladoras setoriais ficarão a cargo do acompanhamento e da fiscalização de cada licitação (BORGES; NEVES, 2005; BRASIL, 2005).

As peculiaridades do modelo brasileiro de PPP fazem-se também presentes na concepção do Fundo Garantidor das PPPs (FGP), uma tentativa, por parte do setor público, de oferecer garantias ao parceiro privado. Diferentemente da experiência inglesa (assim como das de outros países), que busca mitigar o risco de financiamento, assim como as garantias acerca do financiamento ao setor privado, no caso brasileiro, o FGP busca prestar garantia de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das PPPs. O FGP instituiu-se como um fundo de natureza privada e patrimônio próprio (isto é, separado do patrimônio dos seus cotistas), tendo um limite de R\$6 bilhões, podendo dele participar a União, suas autarquias e fundações públicas. A natureza privada do fundo, faz com que, em tese, este não seja sujeito a contingenciamentos e limitações da administração pública (NUNES; BATISTA; OLIVEIRA, 2005).

Por fim, a Lei das PPPs também especifica que os contratos de PPP devem especificar os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado, privilegiando uma avaliação por resultados.

Processo de implementação

O processo de implementação das PPPs no Brasil caracterizou-se por uma atitude mais ousada por parte de alguns estados (MG, GO, SP e SC) que se anteciparam à União na edição de leis disciplinando a instituição das PPPs. Os estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia já possuem projetos de PPP para as áreas de saneamento básico, transporte rodoviário e emissário submarino.

O Projeto-Lei nº 2.546 foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em novembro de 2003 e aprovado após um longo processo de negociação. Após três audiências públicas e longos debates com representantes do governo e do setor privado, o projeto foi aprovado, incorporando várias modificações.

Em termos organizacionais, o governo optou, à semelhança da experiência internacional, por instituir uma unidade de trabalho multidisciplinar acerca das PPPs. A missão da Unidade PPP Brasil é funcionar como um centro de excelência em parceria público-privada para disseminação de conhecimento sobre a metodologia e o marco legal pertinente; formatação de editais e contratos-padrão; e orientação aos órgãos setoriais que pretendam celebrar contratos de PPP para condução de estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica. A unidade tem, ainda, o papel de estabelecer um ambiente propício às PPPs no Brasil, em especial no que tange à: a) regulamentação da Lei da PPP; b) condução dos estudos dos primeiros projetos a serem licitados na modalidade PPP; c) promoção de treinamentos; e d) disseminação de informações acerca do andamento dos contratos (BRASIL, 2005).

Atualmente, o governo estuda o lançamento do projeto de PPP relativo à modelagem da recuperação, manutenção, adequação de traçado e duplicação da BR-116/324, entre Bahia e Minas Gerais. De qualquer forma, o processo de implementação das PPPs no contexto federal sofreu os impasses do ano eleitoral.

Conclusões

O principal objetivo desse artigo foi a análise comparativa da experiência relativa às PPPs na Inglaterra e Brasil. Escolheu-se como base comparativa o contexto inglês, uma vez que ele tem servido como modelo à adoção das PPPs em vários países, particularmente, no Brasil. O trabalho analisa as principais características das duas experiências, destacando as semelhanças e identificando as diferenças contextuais e estruturais. O quadro 1 destaca os principais pontos da análise comparativa:

Cadernos EBAPE.BR

Quadro 1
Análise comparativa das PPPs no contexto inglês e brasileiro

Componentes de análise	Inglaterra	Brasil	Vulnerabilidades da transferência
Antecedentes	Prévia desregulamentação setorial Políticas de desestatização, regulação e flexibilização da gestão pública Substituição das <i>Ryrie Rules</i>	Prévia desregulamentação setorial Políticas de desestatização, regulação e flexibilização da gestão pública Lei das Concessões Reforma da Lei das Licitações e Contratos Administrativos	Quadro ideológico de direita, embora adotado de forma consistente, por governos de esquerda
Fatores de adoção (segundo a ordem de importância)	Maior eficiência = <i>value for money</i> Transferência de riscos Restrições de ordem fiscal e orçamentária	Insuficiência de investimentos públicos Restrições de ordem fiscal e orçamentária	Falta de sustentabilidade e de potencialidade de aplicação
Contexto	Flexibilidade jurídica PPP – parte do programa PFI PPP – ampla gama de instrumentos jurídicos	Inflexibilidade jurídica Instituição de uma nova modalidade jurídica	Necessidade de compatibilização com outros instrumentos jurídicos, tais como a concessão.
Controvérsias	Diminuição de investimentos públicos Formas de contabilizar	Quadro crescente de falta de investimentos públicos Vinculação à Lei de Responsabilidade Fiscal	Ainda não existem dados para estimar o impacto em termos de investimentos futuros
Conceitos transferidos	<i>Value for money</i> Transferência de riscos Avaliação por resultados	<i>Value for money</i> Transferência de riscos Avaliação por resultados	Falta de instrumentos de aferição do <i>value for money</i> Limitações na transferência genuína de riscos para o setor privado Falta de experiência
Estrutura organizacional prévia	PFI Taskforce	Unidade de Trabalho PPP – Ministério do Planejamento	As experiências prévias em alguns estados e a complexidade da federação brasileira
Estrutura organizacional implementadora	Partnerships UK Office for Government Commerce Comitês gestores de contratos específicos Consórcio privado	Comitê Gestor das PPPs Consórcio privado	Indisponibilidade de quadros e comitês gestores para contratos específicos

Fonte: elaboração própria.

Primeiro de tudo, é preciso enfatizar que os dois países encontram-se em estágios muito diferenciados de adoção do modelo das PPPs. Enquanto a Inglaterra vem consolidando um programa há mais de uma década, a discussão no Brasil começa apenas com o governo Lula e encontra-se, ainda, num estágio conceitual.

As principais semelhanças entre os dois países encontram-se no quadro das reformas estruturais que precederam e sustentaram a adoção do modelo de PPP. O quadro de estratégias de desestatização, regulação e flexibilização da gestão pública, assim como as mudanças no contexto jurídico nos dois países criaram um ambiente propício à adoção das PPPs como mais uma estratégia de atração do setor privado para setores tradicionalmente de domínio público.

No entanto, é importante destacar que os modelos adotados nos dois países diferem em termos de forma e enquadramento jurídico. Enquanto na Inglaterra as PPPs enquadram-se no âmbito do programa *Private Finance Initiative* (PFI), sem conceber nenhum novo instrumento jurídico, no Brasil, a adoção das PPPs coincide com a instituição de uma nova modalidade jurídica, num modelo híbrido entre a lógica jurídica francesa e a racionalidade econômica inglesa.

As PPPs apresentam-se como uma estratégia neutra em termos de ideologia, ou melhor, enquadram-se na retórica da terceira via e se posicionam como uma cooperação entre o público e o privado. Este artigo busca evidenciar que as PPPs foram uma opção estratégica do governo conservador inglês que persistiram, deliberadamente, nas estratégias do governo trabalhista. Existe um conjunto de fatores presentes nos dois países que marcaram as condições materiais para a adoção do modelo: as PPPs aparecem como uma opção particularmente atrativa para governos condicionados por restrições de natureza financeira e fiscal. No entanto, o caso inglês parece ter contribuído para legitimar um conjunto de outros fatores e conceitos posteriormente transplantados para o contexto brasileiro: *value for money*, transferência de riscos e avaliação por resultados.

Mesmo que na análise do caso brasileiro seja possível identificar retoricamente a existência desses conceitos, o que diferencia substancialmente os dois países é a falta de sustentabilidade e a reduzida potencialidade de aplicação.

Vários fatores influenciam essa falta de sustentabilidade e reduzido poder de aplicação, entre os quais se destacam:

- ausência de instrumentos que possibilitem uma adequada avaliação do *value for money* (ausência de *Public Sector Comparator*);
- reduzido potencial de transferência de riscos para o setor privado, especialmente, no que concerne ao risco de financiamento e às garantias oferecidas pelo setor público (alta dependência de financiamentos públicos e o modelo peculiar do Fundo Garantidor das PPPs); e
- reduzida experiência em termos de gestão contratual voltada para resultados.

Na ausência de critérios objetivos de aferição do *value for money*, corre-se o risco de que o único critério que vá diferenciar as modalidades de investimentos públicos e/ou privados possa ser a o fato do modelo tradicional de concessão não despertar o interesse do setor privado (que não conta com subsídios públicos).

Considerando que a adoção do modelo das PPPs justifica-se principalmente pela ausência de recursos públicos, essa transfiguração do modelo das PPPs para o contexto brasileiro parece mais uma tentativa desesperada do governo de viabilizar projetos que não despertam atratividade no setor privado. Vários fatores podem explicar essa falta de atratividade, entre os quais basta destacar os obstáculos advindos das taxas exorbitantes de juros que prevalecem no país. Assim, o modelo PPP não pode ser considerado solução milagrosa dos problemas da falta de investimentos no país. Como qualquer modelo, no processo de transferência para outros contextos, passa por um processo de adaptação às condições locais, as quais nem sempre são propícias para sua proliferação bem-sucedida.

Referências

- ALLEN, G. **The private finance initiative**. London: House of Commons, 2001. (Research Paper n.117).
- BORGES, L. F. X.; NEVES, C. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infra-estrutura. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.12, n.23, p.73-118, jun. 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. As "jóias da coroa" como garantia do futuro. **Gazeta Mercantil**, 11 abr. 2005. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=188013>>. Acesso em: 1 abr. 2006.
- COSSALTER, P. A private finance initiative. In. *La Private Finance Initiative*. Institut de la Gestion Déléguee, Paris, 2001
- DELOITTE. **Seminário PPP**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2004.
- EIB – EUROPEAN INVESTMENT BANK. Innovative financing of infra-structure: the role of public-private partnerships. **EIB Papers**, v.10, n.1. 2005.
- HM TREASURY. **Building better partnerships**. London, 2002.
- _____. **PFI: meeting the investment challenge**. London, 2003.
- _____. **PFI: strengthening long-term partnerships**. London, 2006.
- IFSL – INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES. **Public private partnerships: UK expertise for international markets**. London, 2003.
- NAO – NATIONAL AUDIT OFFICE. **Examining the value for money of deals under the private finance initiative**. London, 1999.
- _____. **PFI refinancing upgrade**. London, 2002.
- NUNES, P.; BATISTA, F.; OLIVEIRA, J. **O fundo garantidor das parcerias público-privadas – FGP**. [S.l.]: Escritório Pinheiro Neto Advogados, 24 jan. 2005. (Encarte).
- NUNES, S. P. P. Em defesa do interesse público, contra o vale-tudo da PPP. **Nota Técnica**, Inesc, n.87, abr. 2004.
- PAIVA, M. S. C.; ROCHA, C. A. Parceria público-privada. O papel do Senado Federal na discussão e aprovação da Lei nº 11.079, de 2004. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, maio 2005. (Texto para Discussão, n.25).
- PUK – PARTNERSHIPS UK. **Report on PFI operational projects**. London, 2006.
- RIBEIRO, M. P. **Parcerias público-privadas**. Brasília, DF: [s.n.], 2005. (Apresentação).
- SILVA, P. B. Parceria público-privada: desafios e oportunidades. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n.104, abr./jun. 2005.
- SUNDFELD, C. A. O arcabouço normativo das parcerias público-privadas no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n.104, abr./jun. 2005.
- VALILA, T. How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships. In. EIB – EUROPEAN INVESTMENT BANK. Innovative financing of infra-structure: the role of public-private partnerships. **EIB Papers**, v.10, n.1, 2005.

¹ O contrato de *shadow toll* é o contrato pelo qual a administração atribui a seu co-contratante a realização e a construção, ou a reforma, assim como a exploração de uma infra-estrutura (ponte ou auto-estrada), e cuja remuneração é paga diretamente pela administração, em função do uso real da obra.

² “*Design, Construct, Manage and Finance*”, “Projetar, Construir, Gerir e Financiar”.

³ “*Design, Build, Finance and Operate*”, “Projetar, Construir, Financiar e Explorar”.