

Programas de Parceria: conceitos, casos e considerações

Bruno Eustáquio de Carvalho & Jonathas Assunção de Castro

Conceitos

Literatura nacional

PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

Definição

- Um **projeto** compreende um conjunto de ações a serem operadas em um **período de tempo definido**, com finalidade de **gerar um produto**, capacidade de realização de um **serviço** ou resultado exclusivo (PMI, 2004)
-

SERVIÇOS PÚBLICOS

Definição

- Serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas, pela Constituição ou pela Lei, a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas **diretamente** ou por seus **delegatários**, **gratuita** ou **remuneradamente**, com **vistas ao bem-estar da coletividade**.
-

ARRANJO COM O PRIVADO

Definição ampla

- A Parceria Público-Privada – PPP pode ser definida como uma modalidade de engenharia financeira que permite substituir o investimento direto do Estado, em infraestrutura e também em ações sociais.

SERVIÇOS CONCESSIONADOS

Definição

- Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.”

PPPs x Concessões

Diferenças

Caso Brasileiro

- PPP permite contraprestação pública no fluxo financeiro;
- PPP não é concessão subvencionada;
- Não pode ser somente obra, nem voltada apenas para pessoal;
- Aportes antes do início da prestação do serviço limita ganhos da modalidade;
- PPP requer parte da contraprestação ligada à qualidade do serviço.

SERVIÇOS

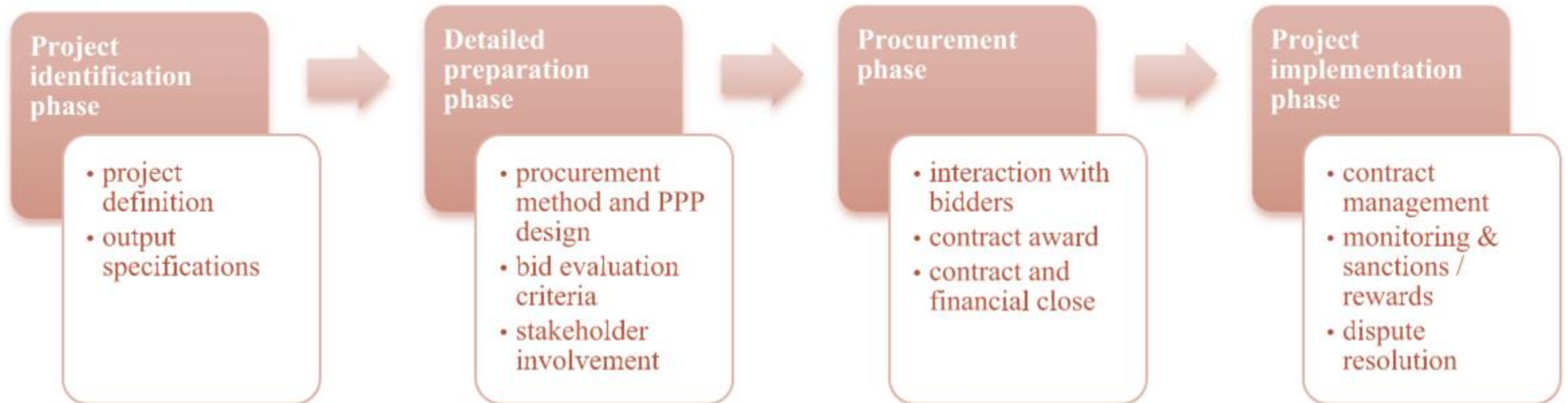
Público x Privado

Contratação de ativo público– contrato sinalagmático: o particular constrói uma obra e o Estado paga o preço;

Concessão de ativo público – o particular constrói a obra e nada recebe da administração. A necessidade de recursos é muito maior, ou seja, o risco do investidor é maior, o que justifica maior rigor na contratação

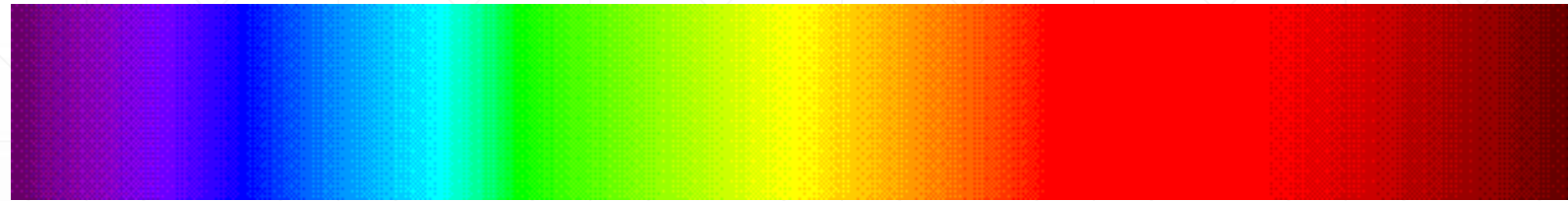
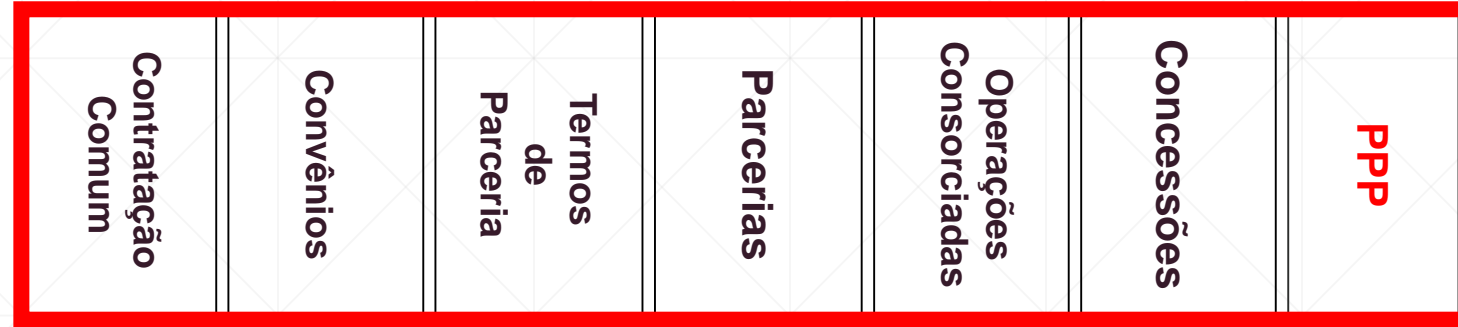
Aliança com o Privado

Ciclo de Vida



Fonte: Fases de uma aliança com o privado.
(EPEC, 2011)

VARIAÇÕES do público ao privado

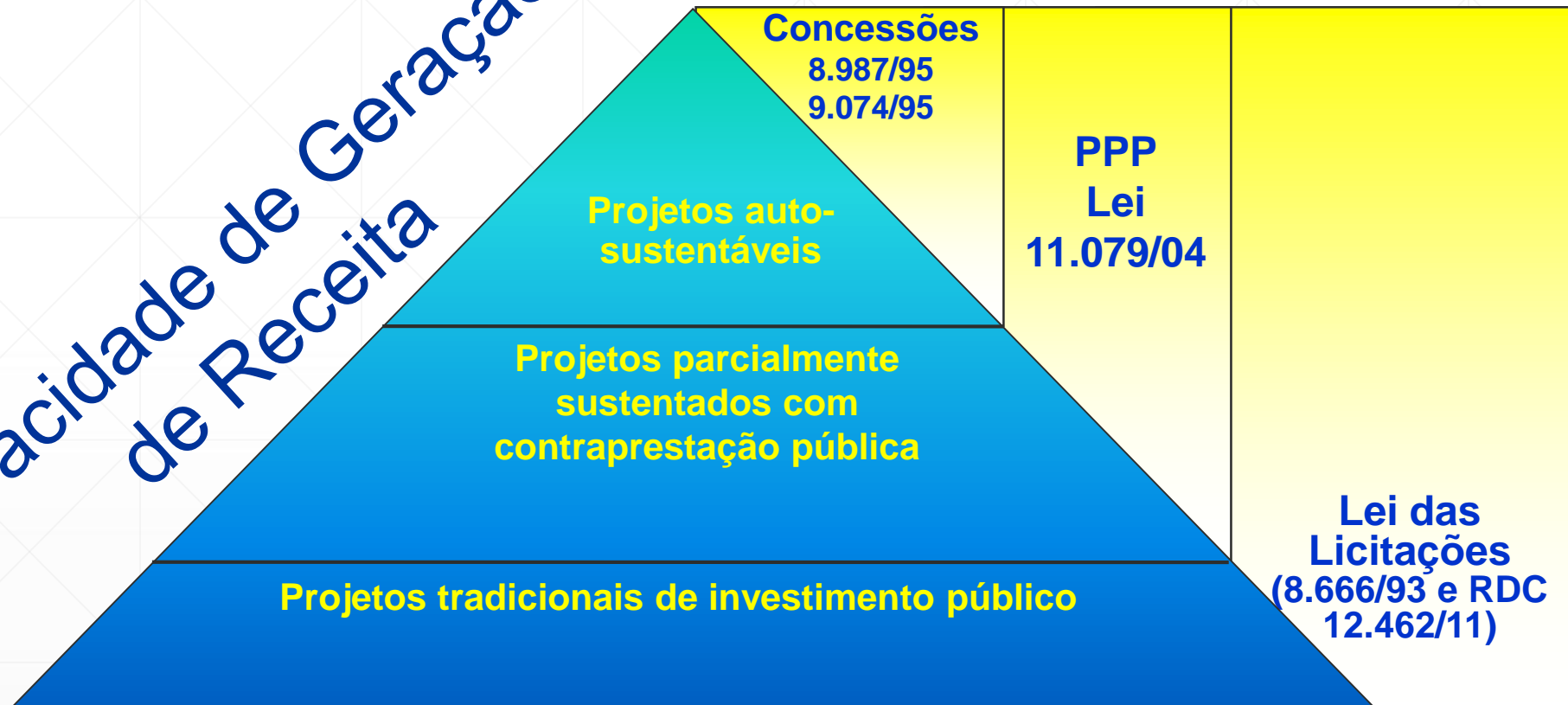


- ✓ Aumento de Transferência de risco para o privado
- ✓ Aumento da participação do setor privado

Fonte: Vanialucia Lins (2017)

VARIAÇÕES arcabouço normativo

Capacidade de Geração
de Receita



Fonte: Vanialucia Lins (2017)

O caso geral

Literatura internacional

Algumas características dos grandes projetos de infraestrutura

Longo prazo de duração

Interfaces complexas

Processos de planejamento e de decisão envolvendo muitos atores com interesses conflitantes

Riscos desconhecidos (eventos imprevisíveis e com extremas consequências)

Lock-in (“fácil começar, difícil e caro parar”)

Altas somas de recursos envolvidas (risco corrupção, rente-seeking)

O escopo do projeto geralmente muda ao longo do tempo

Outras?

Flyvbjerg (2014)

9 em cada 10 projetos têm aumento de custos (50% de aumento é comum)

Amostra de 258 projetos de transportes acima de US\$ 100 milhões em 20 países de 5 continentes

“Se um em cada dez grandes projetos está no orçamento, um em cada dez está no cronograma e um em cada dez oferece os benefícios prometidos, então aproximadamente um em cada mil grandes projetos tem sucesso”

Custos e benefícios reais vs. estimados (Flyvbjerg, 2016)

Project type	Cost overrun		Benefit overrun		p*
	N	Average cost overrun (A/E)	N	Average benefit overrun (A/E)	
Dams	243	1.96	84	0.89	<0.0001
BRT†	6	1.41	4	0.42	0.007
Rail	264	1.40	74	0.66	<0.0001
Tunnels	48	1.36	23	0.81	0.015
Power plants	100	1.36	23	0.94	00.0003
Buildings	24	1.36	20	0.99	0.01
Bridges	49	1.32	26	0.96	<0.0001
Roads	869	1.24	532	0.96	<0.0001
Total	1603	1.39 / 1.43‡	786	0.9 / 0.83‡	<0.0001

*) The p-value of the test with null hypothesis that benefit overrun is actually larger than cost overrun, using Mann-Whitney test (smaller p-values are better). †) Bus rapid transit. ‡) Weighted and unweighted average, respectively.

Base mundial com 2.062 grandes projetos de 104 países, em 6 continentes, entre 1927-2013.

Causas

“The projects that get built are not necessarily the best ones, but those projects for which proponents best succeed in conjuring a fantasy world of underestimated costs, overestimated revenues, undervalued environmental impacts, and overvalued regional development benefits”

**Custos subestimados + Benefícios superestimados =
Projeto aprovado**

Global expert survey OCDE (2015)

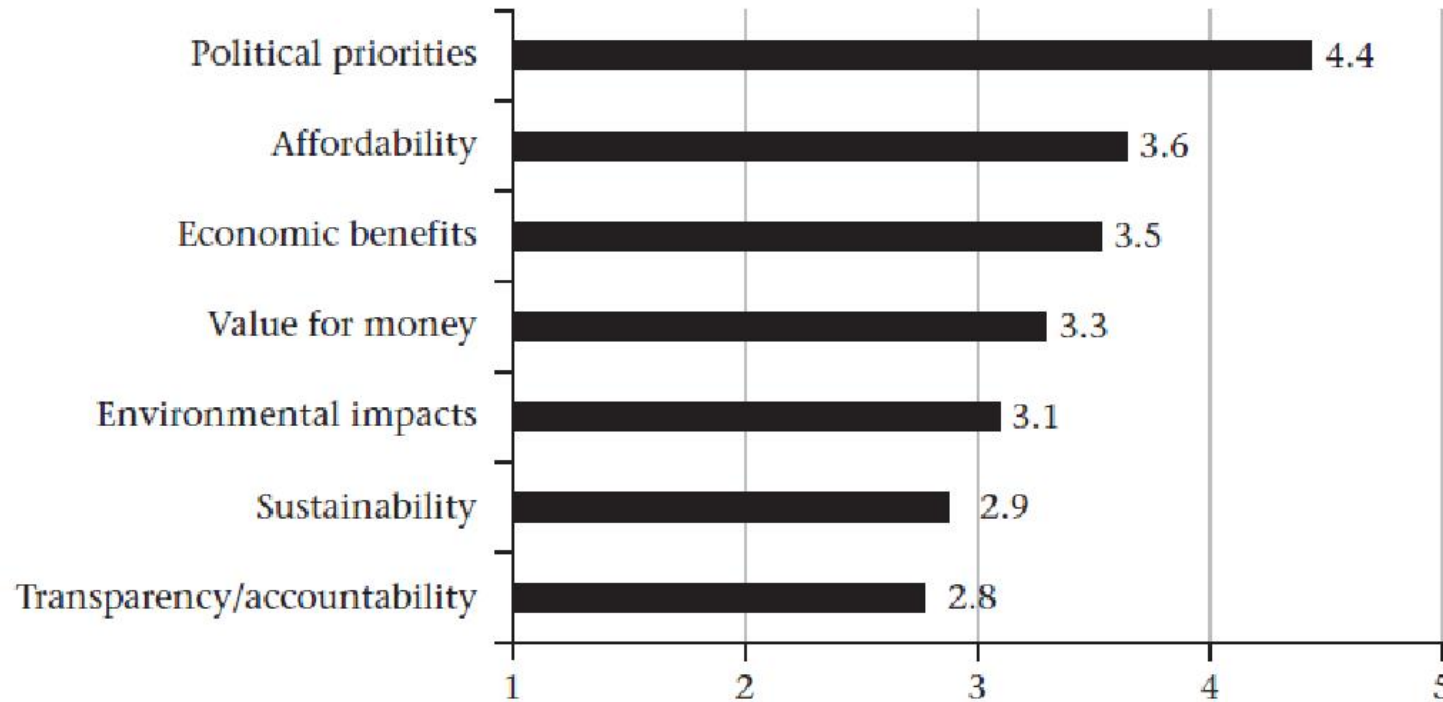


Figure 1.1. Most relevant criteria in public infrastructure planning and decision-making

Note: Scale from 1=to a small extent to 5=to a large extent.

Global expert survey OCDE 2015

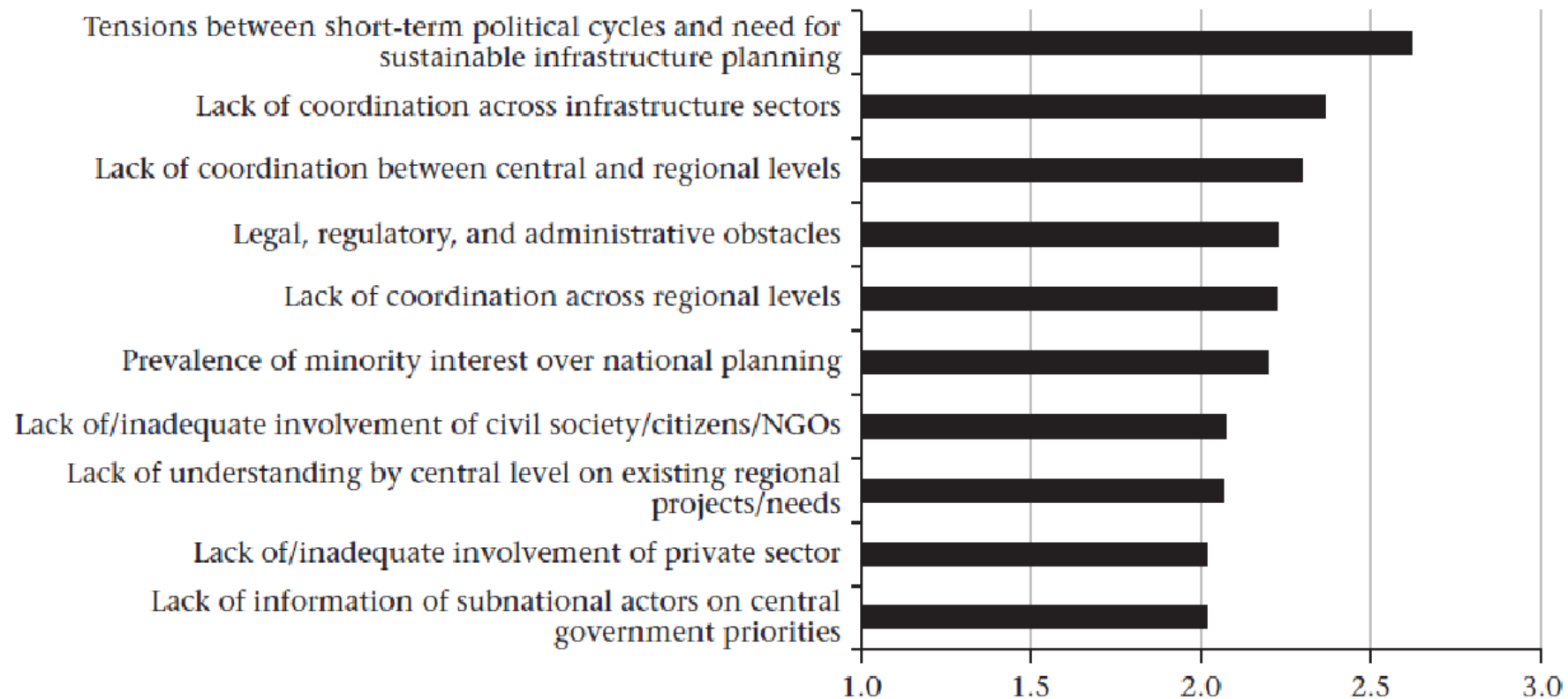


Figure 1.2. Main coordination challenges with regard to strategic planning of public infrastructure

Note: 1=not a challenge; 2=somewhat a challenge; 3=major challenge.

Implementação e o princípio da mão escondida

“A notícia de que o Terminal Transbay é cerca de \$ 300 milhões mais caro em relação ao orçamento original não deveria ser um choque para ninguém. Nós sempre soubemos que a estimativa inicial estava bem abaixo do custo real. Assim como nunca tivemos um custo real para o [San Francisco] Central Subway ou o [San Francisco-Oakland] Bay Bridge ou qualquer outro grande projeto de construção. Então, deixe disso. No mundo dos projetos civis, o primeiro orçamento é realmente apenas um adiantamento. Se as pessoas soubessem o custo real desde o início, nada seria aprovado. A ideia é começar.”

Willie Brown, prefeito de São Francisco, CA
(The San Francisco Chronicle, 2003)

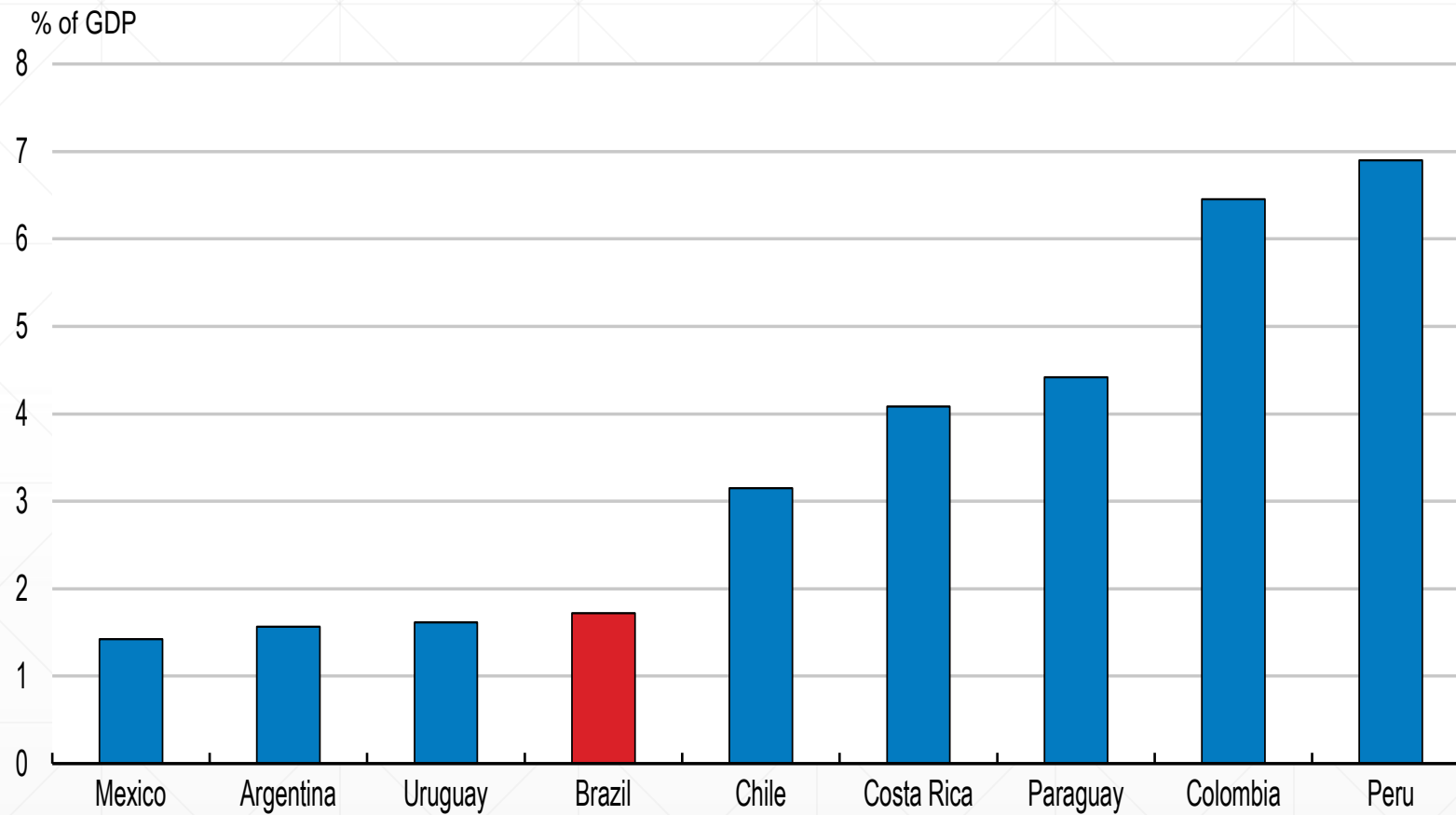
O caso específico

Brasil, sob outras perspectivas

PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

Investimentos em infraestrutura

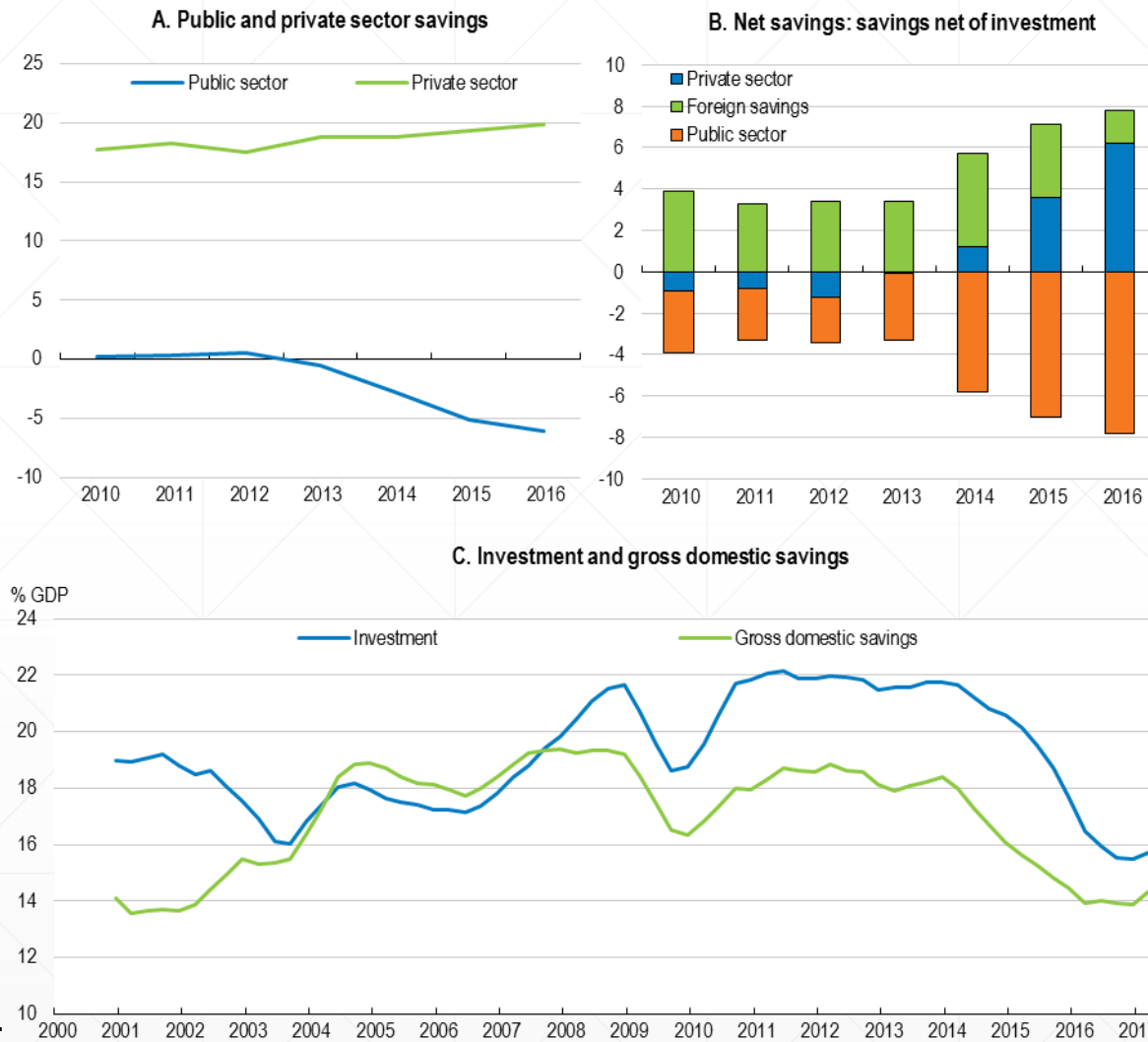
2015 or latest year



Fonte: infralatom, IDB e ECLAC.

PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

Investimentos em infraestrutura

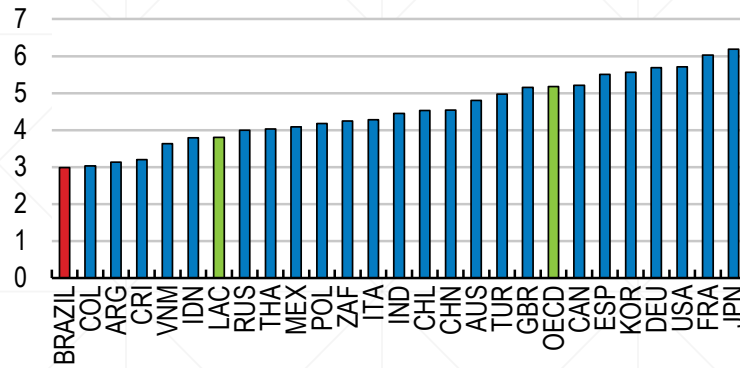


Fonte: IBGE, CEIC, CEMEC (2017).

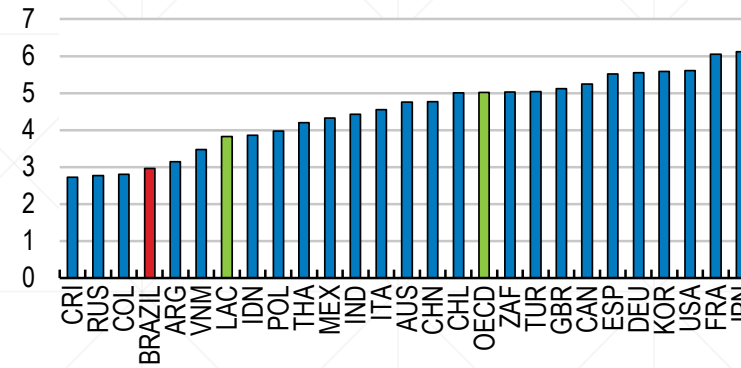
PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

qualidade dos projetos

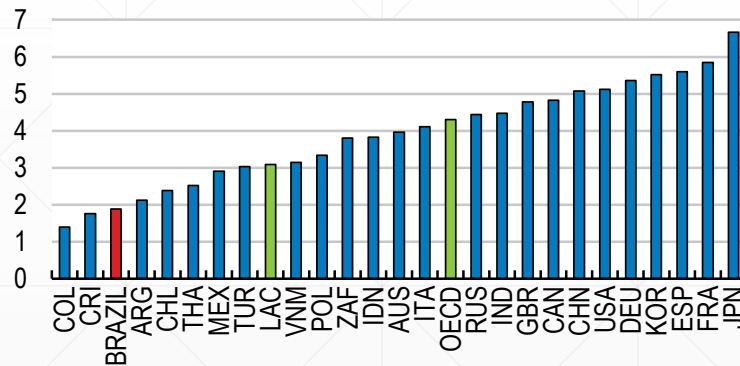
A. Quality of infrastructure
1-7 (best)



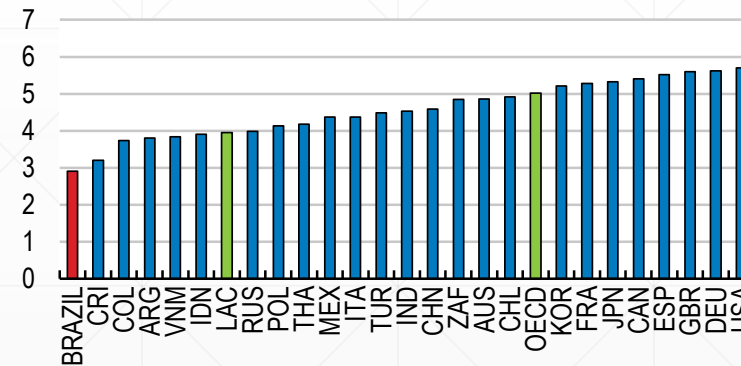
B. Quality of road
1-7 (best)



C. Quality of railroad infrastructure
1-7 (best)



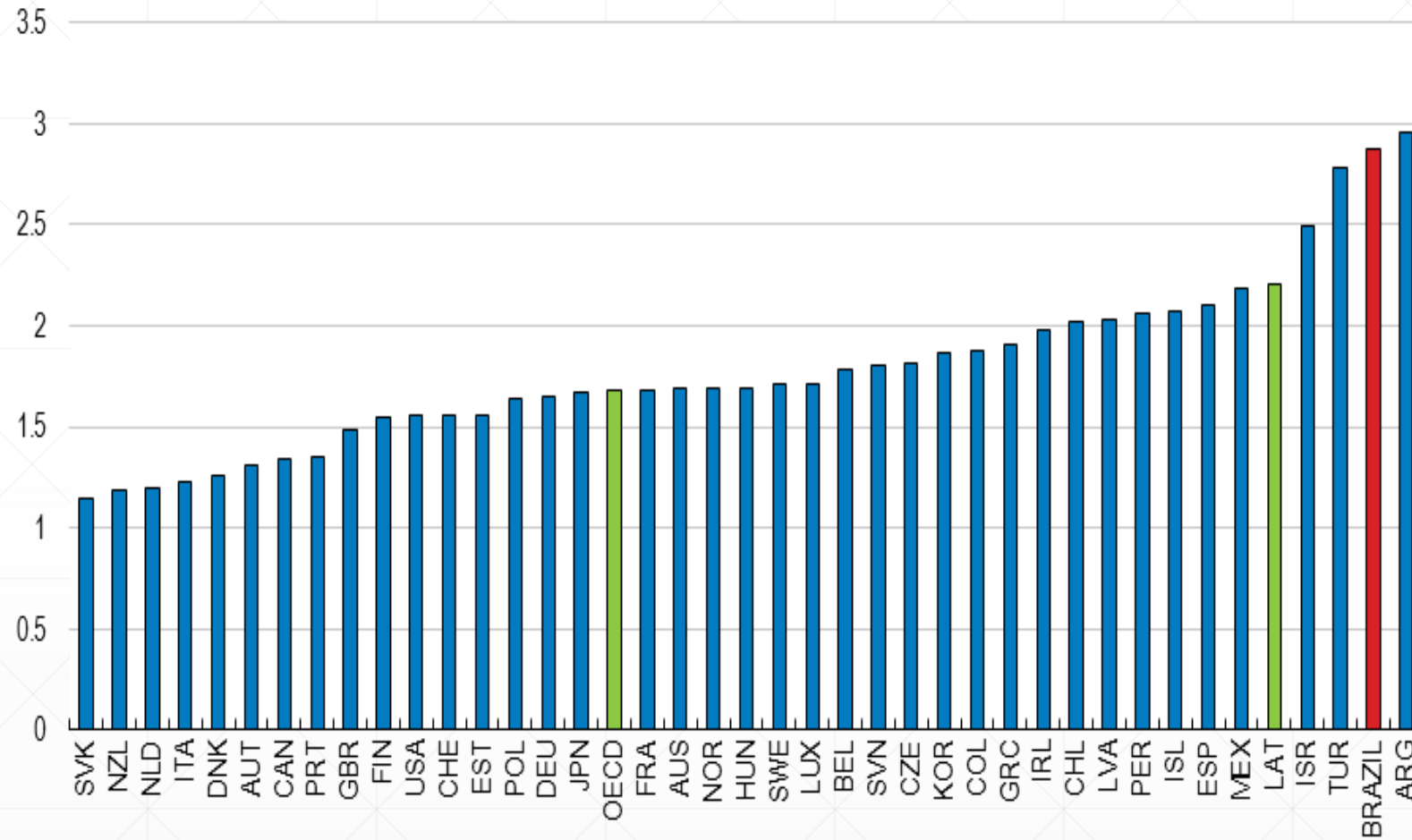
D. Quality of port infrastructure
1-7 (best)



Fonte: World economic forum, Global competitiveness indicator database (2016).

PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

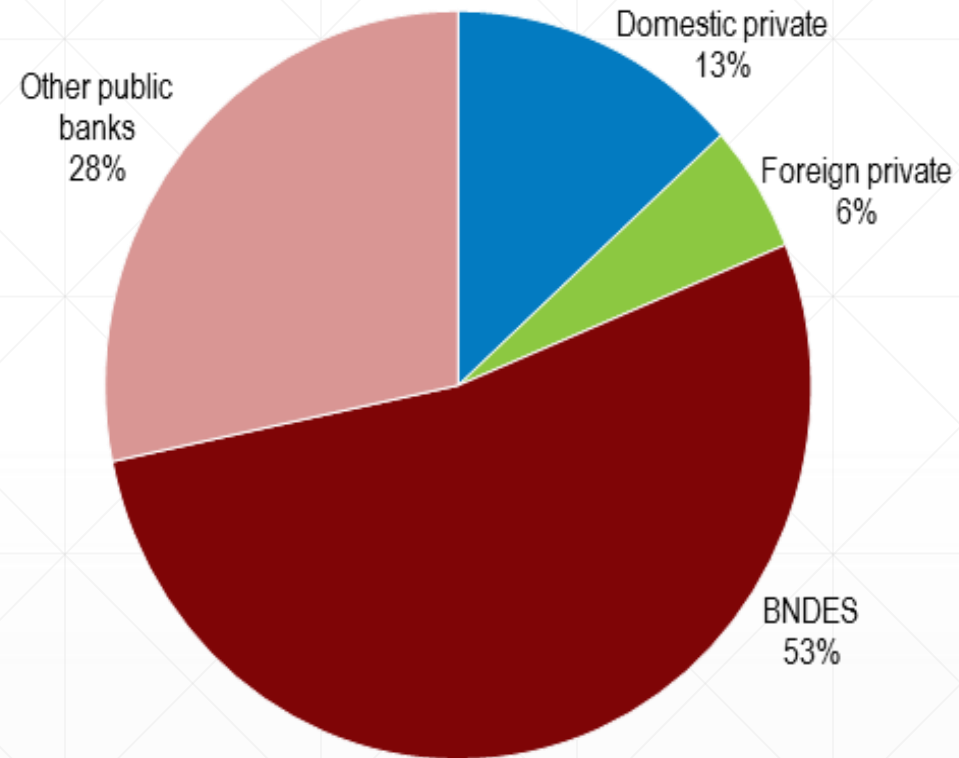
Barreiras regulatórias



Fonte: OECD Product Market Regulation Indicators, 2013.

PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

Financiamento



Fonte: Banco Central, 2017.

Considerações

OCDE, 2017

PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

Licenciamento Ambiental

“Environmental licensing is often adding to the costs and regulatory uncertainty of investment projects. Despite recent improvements, overlapping responsibilities between understaffed environmental agencies at the federal, state and municipal levels and cumbersome licensing procedures create delays and regulatory uncertainty, including about the length of the delay. The licensing process could be streamlined significantly without detriment to legitimate environmental concerns, for example by rolling out single-window facilities, making use of on-line tools or improving the sharing of information across government agencies.”

Programas de Parceria: conceitos, contexto e considerações

Bruno Eustáquio de Carvalho & Jonathas Assunção de Castro
